

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE  

---

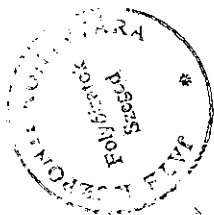
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XX 1.

Fasciculus 7.

RUSZOLY JÓZSEF

**A választási bíraskodás története  
Európában**



1976. 12. 27.

SZEGED  
1975



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXII.

Fasciculus 7.

RUSZOLY JÓZSEF

**A választási bíráskodás története  
Európában**

SZEGED  
1975

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,  
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis  
de Attila József nominatae*

Nota

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

1954  
XVI

## BEVEZETÉS

1. A címbeli téma feldolgozását eredetileg *A választási bíráskodás története Magyarországon* c. készülő munkám rövid bevezető szakaszának szántam, a kutatás során feltárt anyag azonban arra indított, hogy eredeti szándékommal ellentétben viszonylagos teljességre törekvő egyetemes állam- és jogtörténeti összefoglalást nyújtsak a választási bíráskodás intézményének kialakulásáról és fejlődéséről a jelentősebb európai államokban. Bevezetésből így önálló fejezet lett, mivel pedig ennek terjedelme a mondott, döntően magyar vonatkozású munka belső arányait veszélyeztette volna, helyesebbnek látom, ha ezt annak mintegy *előtanulmányaként* önállóan teszem közzé.

A választási bíráskodás iránti tudományos érdeklődés mindenkor szoros kapcsolatban állt az intézmény jelentőségének alakulásával. Ennek csúcspontja Európa-szerte a XIX. század második felére esett, érthető tehát, hogy a tudományos közvéleményt is ekkor foglalkoztatták leginkább a továbbfejlesztés kérdései. Az I. világháborút követően a burzsoá választási rendszerekben végbement fejlődés — így az arányos lajstromos szavazás térnyerése — s az ezzel összefüggő társadalmi-politikai változások legtöbb országban csökkentették a választási bíráskodás jelentőségét. Az 1945 után több helyütt szervezetileg jelentősen átalakított intézmény szerepe tovább csökken, s mindinkább formálissá válik.

A téma egyetemes állam- és jogtörténeti feldolgozása elég nehéz, mert a történeti igényű tanulmányok csaknem teljesen hiányoznak, miért is azokat a korábbi és mai közjogi munkákból nyert adalékokkal kell pótolni. Ha vannak is történeti munkák, azok sem egyetemes állam- és jogtörténeti (alkotmánytörténeti) fogantatásúak, hanem inkább a politikatörténet, ill. a politikai szociológia oldaláról közelítik meg a témát.

Valamennyi európai országra kiterjedő, önálló történeti feldolgozás nincs is a választási bíráskodásról, az egyes szerzők legfeljebb arra vállalkoztak, hogy témájukhoz több-kevesebb *összehasonlító* anyagot szolgáltassanak. Még dicséretes kivételt képez e megállapítás alól Goltner Dénesnek *A képviselőválasztások érvényessége feletti bíráskodás alapkérdései* (Szeged, 1937) c. jelen Acta-sorozat elődjében megjelent szép tanulmánya, amely azonban — alapos német nyelvű kivonata dacára — visszhang nélkül maradt a szakirodalomban. Sajnos a szegedi szerző ezen kitűnő összehasonlító közjogi munkája a történetiség lényegileg teljes figyelmen kívül hagyása folytán szinte használhatatlan intézménytörténeti szempontból. Magam sem tehettem mást, mint nyomdokain haladva, az általa felhasznált szakirodalmi munkák jórészét — az újabbakkal együtt — ismét kézbe véve, alapvetően a *történetiségre* figyelemmel újra elvégeztem a kutató és értékelő munkát.

Goltner elméleti-dogmatikai rendszerezésen alapuló megállapításai alapjaikban máig helytállóak; hogy közülük némelyek időközben aktualitásukat vesz-

tették, az tisztán magában az intézményben végbement fejlődéssel magyarázható. Mindezt azért is hangsúlyozom, mert e tanulmányt nem kívánom megterhelni a téma egyszer már jól megírt, az olvasó számára elérhető teoretikus kifejtésével, amely különben is többé-kevésbé merev fogalmi kategóriákba szorítaná a választási bíráskodásnak országokként és korszakokként eltérő formában jelentkező elemeit. Meggyőződésem, hogy tértől és időtől független választási bíráskodási konstrukció felállítása — amint azt Goltnerrel együtt más polgári szerzők is megkísérelték — többé nem is szükséges. Mindez persze nem teszi feleslegessé az intézmény *tantörténetének* feltárását, amely azonban az intézménytörténettől jól elkülöníthető munka.

2. Az elmondottak nem teszik szükségtelemmé, sőt indokolják is, hogy — ha pusztán a témameghatározás igényével is — megadjam a választási bíráskodás *legtágabb* fogalmát. *A választási bíráskodás intézménye eszerint mindazon szervezeti, eljárási és anyagi jogi szabályokat, s a kapcsolódó gyakorlatot egye-síti, amelyek az állami képviseleti szervek tagjai megbízóleveleinek és azok el-leni panaszoknak az elbírálására vonatkoznak.* Mivel ennek az intézménynek döntő mértékben a parlamenti-képviseleti orgánumok képviselőházaira vonatkozóan alakult ki nagyobb jelentősége, tanulmányomban alapvetően csupán ezzel, *a képviselőválasztások feletti bíráskodással* foglalkozom. Ennek fogalmát persze nem szűkítem le a választás elleni panaszok elbírálásában jelentkező szoros értelemben vett választási bíráskodásra („*verificatio*”), mert annak a formális mandátumigazolástól („*legitimatio*”) való elválasztása sem történetileg, sem dogmatikailag nem indokolt.

Tanulmányomban az összefüggésekre is figyelemmel a választási bíráskodásnak az angol, a francia, a német és néhány más állam képviseleti szerveiben volt önálló fejlődését kívánom bemutatni. Az európai szempontból sem jelentéktelen magyar fejlődésre legfeljebb csak utalok, hiszen a fentebb jelzett munkámban ezzel behatóbban foglalkozom. Az egyes országokon belül a választási bíráskodás három fő problémáját: 1. a szervezet, 2. az eljárás és 3. az anyagi jog, ill. a gyakorlat fejlődését érintem.

A választási bíráskodás a polgári parlamentek ma is élő intézménye, melynek utóbbi évtizedekbeli fejlődése egyes országokban — így pl. a Német Szövetségi Köztársaságban vagy az 1958 utáni Francia Köztársaságban — újabb, de egyetemes állam- és jogtörténetileg még aligha értékelhető fejlődési irányt mutat. Tanulmányomban, amely kifejezetten historikus jellegű, ezzel természetesen nem foglalkozhatom. Munkám végső korszakhatárát az Egyetemes állam- és jogtörténet stúdiumával összhangban a második világháború adja.

## I. ANGLIA

### 1. §. A parlamenti választási bíráskodás kialakulása és fejlődése 1868-ig

1. Az angol választási bíráskodás intézményének szervezeti, eljárási és anyagi jogi elemei a parlament választott kamarájának, a közösségek házának (*House of Commons*) fejlődésével párhuzamosan alakultak ki. Amint az ismeretes, a XIII. században megjelent angol rendi képviseleti intézmény e kamaráját kezdettől fogva a helyi közösségek — a grófságok és a városok — választott követei alkották. A kancellária által kiállított királyi parancsot (*writ*) egy új parlament összehívásáról mindig a grófságok élén álló sheriffek — egészen kivételesen, London, Bristol, majd más nagyobb városok esetében azok vezetői — kapták meg. Nekik kellett gondoskodniuk a grófság, ill. az abban levő városok (*cities, boroughs*) követeinek megválasztásáról. A városi képviselet kezdettől fogva változatos képet mutatott; részben a sheriffhez való viszonyuk eltérő jellege, részben belső szervezetük különbözősége miatt követeik megbízásával kapcsolatban nem alakult ki egységes gyakorlat. A grófságok képviselte ezzel szemben a legelső időktől kezdve egységes alapokon nyugodott, amennyiben követeiket mindig — igaz időben változó összetételű — közgyűlésükön (*County court*) választották meg. Ezen, a magyar nemesi vármegyék közgyűlésével rokonítható, eredetileg bíráskodási feladatot ellátó, a XIII—XIV. században még minden szabad ember számára nyitva álló testület az első időkben különösebb eljárási megkötések nélkül bonyolította le e választást, amelyről annyi kétségtelenül megállapítható, hogy — bár egyhangúságra volt szükség — a nagyobb vagyonnal, ill. hatalommal rendelkezők szava döntött.

2. A XV. században a parlament hatáskörének fokozatos bővülésével párhuzamosan, amikor a rendi képviselet terhes kötelességből egyre inkább előnyös joggá vált, a korábban lényegileg szabályozatlan választási eljárás is törvényi rendezésre került. Alapformáját az 1406. évi törvény (7 *Henr. IV. c. 15.*) rögzítette. Eszerint a sheriff köteles volt 14 nappal korábban közhírré tenni a követválasztási közgyűlés idejét és helyét. A választásnak nyilvánosan és befolyásmentesen kellett lezajlania. Egyelőre továbbra is fennmaradt az egyhangúságot feltételező közfelkiáltás (*acclamatio*) intézménye, ezt azonban 1429-ben a 40 shillinges aktív választójog bevezetéséről rendelkező törvény több jelölt esetén felváltotta a kézfelnýújtással (*show of hands*) történő szavazással, amelynek alkalmazása mellett a szavazatok relatív többségét elnyert jelölt lett a követ (8 *Henr. VI. c. 7.*). E törvények a korábbi gyakorlatnak megfelelően fenntartották a sheriffeknek a választásról a *writ* hátoldalára rávezetett „visszajelentését” (*return*), amelyet a későbbi viták, ill. hamisítások elkerülése végett a jelenlevő választóknak is meg kellett pecsételniük.

A sheriffek e választási jelentéseket kezdettől fogva a writet kibocsájtó királyi kancelláriának (*Chancery*) küldték vissza, amely a követekről jegyzéket (*return book*) készített; ezzel ellenőrizték, hogy az illetők valóban megjelentek-e a parlamentben. Már a XIV. században megesett, hogy a választók

egy része önkényesnek tartotta a sheriff eljárást, különösen a követek személyének megállapítását, a XV. században pedig egyre többször fordultak elő a szavazókat választójoguk gyakorlásában akadályozó tumultusok. Mindazok, akik ilyen okokból sérelmesnek tartották a választás kimenetelét, kérvénnyel (*petition*) léphettek fel ellene a követeket lajstromozó királyi kancellária előtt. A returnok megvizsgálása és lajstromozása mellett e petíciók elbírálása jelentette a követi igazolások korai megjelenési formáját, a későbbi választási bíráskodás csíráját.

A választási petíciókat a XIV. században a kancellária előterjesztése alapján a király a titkos tanáccsal (*privy council*) vagy a lordok házával együtt bírálta el. A XV. századi szabályozás — így az 1410-es (11 *Henr. IV. c. 1.*), valamint az 1445. évi, a grófsági passzív választójogot a született lovagsághoz kötő törvény (23 *Henr. VI. c. 14.*) — a sheriffek ellenőrzésével, ill. a fölöttük való bíráskodással egyébként is felruházott utazó bírákra (*judges of assize*) bízta a velük szemben felmerült választási sérelmeknek a *common law* szerinti elbírálását, emellett azonban továbbra is fennmaradt a kancelláriának a követválasztások feletti legfőbb felügyeleti joga, amely a hozzá benyújtott petíciók elbírálására is kiterjedt. A XVI. században forrásaink már csupán ez utóbbiról tesznek említést, ugyanakkor egyes jelentősebb vitás esetek elbírálása a hírhedt csillagkamara (*Star Chamber*) hatáskörébe került.

3. A királyi abszolutizmust megtestesítő központi szervek és a parlament összeütközése a XVI. század vége felé kezdődött el. A hatáskörének bővítésére törekvő közösségek háza tagjai igazolását éppen Erzsébet uralkodása idején kezdte saját belügyének, kiváltságai részének tekinteni. Bizonyos előzmények nyomán az első jelentősebb összecsapásra az 1586. évi *Norfolk grófsági* petíció elbírálása adott alkalmat, amelynek ügyében a közösségek háza a királynő üzenete ellenére a kancellári bíróságtól függetlenül határozott, elvként mondván ki, hogy az „ilyen jellegű nehézségek feletti viták és az azok alapján hozandó döntések a ház kizárólagos hatáskörébe tartoznak”.<sup>1</sup>

Ezen, egyébként Erzsébet uralkodása alatt többször meg nem ismétlődött precedens jó hivatkozási alapot nyújtott I. Jakab első parlamentjének e hatáskör további megerősítésére. Az 1604. évi Buckinghamshire-i választáson mandátumot nyert *Goodwin* nevű követet a király által e jogkörrel továbbra is felruházott kancellária azon indoklással, hogy az illető ellen büntetőeljárás lévén folyamatban, miért is passzív választójogát elvesztette (*outlaw*), nem lajstromozta, hanem új választást írt ki. Ebből egy *Fortescue* nevű egyén került ki győztesen, akinek választásában a kancellária meg is nyugodott volna, az ügy elbírálására kizárólagos jogot formáló közösségek háza azonban az elsőként megválasztott követ mandátumát ismerte el érvényesként, akinek igazolásához

<sup>1</sup> Riess, 36—91.; Meyer, G. 7—8., 12—17.; Hatschek, 1905, 297—299.; Hatschek, 1913, 207—283.; Hatschek, 1915, 420—422.; Stauber, 3—6. Loewenstein, 1961 34—41.; O'Leary, 5—8.; Charnay, Le controle, 359—360.; Loewenstein, 1967, 91—94. — Itt említjük meg, hogy a felhasználni pontos leírását a tanulmányunkhoz csatolt *Bibliográfia* tartalmazza. Jegyzeteinkben, amelyek egyébként egy-egy összefüggő részre vonatkozó fontosabb forráshelyeket summázzák, a műre a szerző nevével utalunk. Amennyiben egyazon szerzőnek több művét is felhasználtuk, akkor neve mellé az adott munka megjelenési évét is kitesszük; ha pedig egyazon évben megjelent több művére is hivatkozunk, akkor köztük a cím első szavaival teszünk különbséget. Gyűjteményes munkák esetében kivételesen ezek címének első szavát használjuk rövidítésként. A munka ily módon történt rövidítése után a *lapszámat* tüntetjük fel, amit csak akkor mellőzünk, ha a *mű egészére* hivatkozunk.



ragaszkodott is. A király, a lordok háza, valamint a közösségek háza közötti hosszadalmas vita végül is az utóbbi jogát megerősítő kompromisszummal végződött. A kerületben egy harmadik választást kellett ugyan tartani, a jövőre nézve azonban a közösségek háza végképp elnyerte a megtámadott mandátumok feletti bíráskodás jogát. A XVII. században a *return book* révén a formális igazolási jogkört ellátó kancellária néhány esetben még konkurrálni próbált vele, az egyre inkább megszilárduló parlamenti gyakorlatot azonban nem tudta megdönteni. A ház azon jogát, hogy végső soron maga bírálhatja el tagjainak megválasztását, 1696-ban és 1729-ben törvények is megerősítették (7/8 Will, III. c. 7., és 2 Geo. II. c. 24.).

4. E hatáskör terjedelmét illetően igen jelentős az az 1704. évi precedens, amely *Ashby/White* esetként vonult be az angol parlamenti jog történetébe. Egy bizonyos Mathew Ashby nevű városi polgár rendes (common law) bírósághoz fordult azon sérelmével, miszerint William White, Aylesbury városának polgármestere birtoka dacára nem engedte szavazni, megakadályozta választójoga gyakorlásában. E panasz fellebbezés folytán végső fokon a lordok háza elé került, amely helyt adott neki, ez azonban a közösségek háza heves tiltakozását váltotta ki. Hosszalmas egyezkedések során sem sikerült feloldani az így keletkezett ellentétet, mert a lordok azon véleményével szemben, miszerint csupán a megválasztott képviselők fölötti bíráskodás illeti meg a közösségeket, az utóbbiak az aktív választójog feltételeinek elbírálását is saját hatáskörükbe tartozónak vélték. Noha később alig fordult elő hasonló eset, a közösségek háza 1868-ig szigorúan ragaszkodott ezen állásponthez, miszerint tehát minden, a választásokkal összefüggő ügy elbírálására kiterjed hatásköre.

5. A közösségek háza által megszerzett választási bíráskodás *szervezeti és eljárási keretei* 1770 előtt nem nyertek részletes törvényi szabályozást. A kialakult parlamenti gyakorlat azt mutatja, hogy a döntés minden esetben magának a háznak a hatáskörébe tartozott, az előkészítő tevékenység azonban általában különböző *bizottságokra* hárult. Az első időben ad hoc bizottság vizsgálta meg a vitás ügyeket (1571), ezt később már állandó választási bizottság váltotta fel (1580/81), amely 1593-ban az addig külön működő, a ház kiváltságai fölött örökdő bizottsággal egyesülve nyerte el hosszú időre állandó formáját (*Comitee of Privileges and Elections*). E szervezeti egybefonódás arra utal, hogy privilégiumsértés fölötti és a választási bíráskodás egy töről, a közösségek házát is megillető, bírósággént (*Court of record*) való eljárás jogából fakadt. Eredetileg mindkét eljárás *büntető* jellegű volt, s csak a fejlődés során vált meghatározó jeggyé a választási bíráskodásnak a mandátumvesztésben megnyilvánuló *alkotmányjogi* célja. E bizottság tagjai kezdetben csupán a titkos tanácsosok és neves jogászok lehettek, a XVII. században azonban a tagság fokozatosan kibővült. II. Károly idején, 1672-ben már egy ún. nyílt bizottság járt el, amelynek elvileg minden képviselő tagja lehetett (*Comitee of the Whole House*). A „dicsőséges forradalmat” követően újból az alábbi „kettős” bizottság járt el, majd egy 1708-as törvény alapján az egész eljárás — a tanúk kihallgatását is beleértve — a ház előtt (*at the bar*) ügyvédek közreműködésével, rendes per formájában mehetett végbe, amellet azonban továbbra is lehetőség maradt az ügy előkészítésének bizottság elé utalására, később pedig eldöntését — a felek bejegyzésével — a ház *speakerére* is lehetett bízni.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> May, 1860, 94.; May 1861, 30—31., 56.; May, 1862, 249—253.; Jaques, 30—32.; Hatschek, 1913, 396—397.; 624., 640.; Hatschek, 1915, 423—425.; Stauber, 7—9.; O’Leary, 8—10.; Charnay, Le controle, 360—362.; Hatschek, 1905, 299—300.

6. A kisszámú XIV—XVI. századi választási petíció kivétel nélkül a sherifek pártos eljárása ellen irányult, vagy a választásokon előfordult tumultusok nyomán keresett védelmet. Noha ilyen tartalmú kérvények később is akadtak, a következő századokban fokozott jelentősége lett a *korruptciós jellegű* cselekmények miatt benyújtott petícióknak. A hatalmi lehetőségek mellett a vagyoni eszközöknek a választásokon való felhasználása a Tudorok idején vette kezdetét; különösen e királyok által a közösségek háza majorizálása céljából kiadott privilegiumok révén megszaporodott mezővárosokban.

A vesztegetések első, még „negatív” megjelenési formája a küldők részéről a képviselőnek fizetendő napidíj (diéta) viselésével függött össze, amennyiben a parlamenti tagságot áhító módosabb követjelöltek a választók bizalmának elnyerése érdekében jöeleve megállapodtak a választókkal, hogy majd a szokásosnál alacsonyabb fizetség ellenében látják el megbízatásukat, sőt az is megesett, hogy nem tartottak igényt e közösségre oly terhes juttatásra. E gyakorlat általánossá válására mutat, hogy I. Erzsébet idején már alig volt választó közösség, amely napidíjat fizetett volna követének. Az utolsó grófsági diéta felvételére 1602-ben, az utolsó városira pedig 1695-ben került sor.

Sokkal veszélyesebb és tartósabb korruptciós cselekményeknek bizonyultak a választások alkalmával előforduló „pozitív” vesztegetések és más anyagi jellegű befolyásolások, melyek kezdete szintén a XVI. századra nyúlik vissza. Az angol alkotmányfejlődést tárgyaló munkát egybehangzóan az 1571. évi *Thomas Long-ügyet* tekintik a választási vesztegetés (*ambitus-bribery in elections*) első előfordulásának. A nevezett, „kis képességekkel megáldott korlátolt férfiú” úgy nyerte el a később hasonló okokból hírhedtté vált *Westbury* városa egyik mandátumát, hogy az elnöklő polgármesternek és több választónak előzetesen 4 fontot fizetett. A közösségek háza e cselekményért Longot kizárta tagjai sorából, s elrendelte, hogy a város a kiszabott 20 font büntetésen túl fizesse neki is vissza a vesztegetés révén kapott összeget.

A XVII. században — különösen II. Károly idején — országosan bevett szokássá vált, hogy a jelöltnek pénzzel, élelemmel vagy a közösség részére nyújtott más anyagi előnyökkel kellett „kiérdemelnie” a választó testület bizalmát. Mivel a gyarmatokon meggazdagodott, „jöttment” pénzemberek e korrupt rendszerben már nem csupán a közép rétegek, hanem a választásokra korábban is nagy befolyással rendelkező helybeli nagybirtokosok érdekeit is veszélyeztették, az angol törvényhozás igen korán megalkotta a korábban csak a *common law* laza szabályai által tiltott vesztegetés és más korruptciós cselekmények első törvényi szabályozását.

Az 1696. évi első, ún. traktálási törvény (*Treating Act = 7 Will. III. c. 4.*) megalkotására közvetlenül Sir *Walter Clarges* előző évi botrányos westminsteri választása adott okot, aki pár óra lefolyása alatt 2000 fontot adott ki mandátumáért. A törvény, amelynek célja nem csupán a választási korruptció megszüntetése, hanem a jelöltek számára nagy megterhelést jelentő „kivívó és rendkívüli költségek” megátlása is volt, kimondta, hogy a választás kiírását, ill. — időközi választás esetén — a mandátum megüresedését követő időszakban a képviselőjelöltnek tilos „pénzt, húst, italt, szórakozást és más javadalmazást” adni vagy ígérni a választóknak. A törvény alkotmányjogi jellegű szankcióin túl, miszerint az ilyen cselekményt elkövető képviselők mandátumuk mellett az adott kerület későbbi képviselőjének jogát is, a megvesztegetett választók pedig választójogukat, ill. bármely közhivatal betöltésére való alkalmasságukat

örök időkre elvesztették, az aktív és passzív vesztegetésre egyaránt 500 font büntetés-kiszabását rendelte el.

Elsősorban a választóknak a megvesztegetéstől való visszatartását célozta az 1729-es ún. vesztegetési törvény (*Bribery Act* = 2 Geo. II. c. 24.), amely tovább szigorította a cselekmények büntetőjogi szankcióit. Ezt követően a vesztegetőkkel és megvesztegetettekkel szemben pénzbüntetés mellett szabadságvesztés-büntetés kiszabására is lehetőség nyílt.<sup>3</sup>

7. E büntető törvények dacára a XVIII. századi angol választásokon minden elképzelhető méreteket felülmúlt a vesztegetés. A legtöbb problémát a XVI–XVII. században rendkívül felhígult városi képviselet okozta, amely számbeli túlsúlyával az egész alsóházra döntő befolyással volt. Különösen az e századokban a ház majorizálása szándékával privilegizált városokban fordult elő sok visszaélés, ezek ugyanis kezdettől fogva nem rendelkeztek a függetlenség minimális feltételével sem. Egy részük megmaradt a király befolyása alatt, mások a szomszédos nagybirtokosok zsákmányává váltak, akik tetszésük szerint nevezték ki e közösségek képviselőit (*nomination boroughs*). Ez utóbbi városokban a választókat — az egyébként is szokásos megvendéglésen túl — tulajdonképpen nem is kellett megvesztegetni. Az ugyan előfordult, hogy a patrónus áruba bocsátotta mandátumukat, a „vásár” azonban ilyenkor a választók kizárásával közté és a képviselőségre pályázó jelölt között jött létre. Annyi bizonyos, hogy akár ingyen, akár pénzért szerezte meg a jelölt egy ilyen kerület mandátumát, a patrónustól igen szoros függő viszonyba került.

Azon városok polgárai, amelyek nem jutottak ilyen helyzetbe, hamar felismerték, hogy a mandátum pénzben kifejezhető értéket képvisel, amelyet mindig a legtöbbet ígérő jelöltnek érdemes juttatni. Ott, ahol maga a tanács választotta meg a képviselőket, testületileg fellépve árulták a mandátumot: az árfolyam szerinti készpénzért, vagy a helység adósságainak átvállalásáért, ill. bizonyos középítmények létrehozásában való közreműködésért. Az olyan városokban, melyekben a különböző alapokon választójoggal felruházott polgárok szavaztak, ezek csoportjait, vagy magukat személy szerint kellett anyagi eszközökkel megnyerni. Ezen, a XIX. század elején *rotten boroughs*nak nevezett közösségek már a XVII–XVIII. században a kelet- és nyugat-indiai gyarmatokon meggazdagodott nábobok vadászterületei voltak, akik az anyaországbeli pártkötélékektől függetlenek lévén mint a „király barátai” címért, kitüntetésért, hivatalért vagy éppen a kormány által biztosított nagyobb gazdasági előnyökért a parlamentben szívesen bocsájtották maguk is áruba szavazataikat. Amint utaltunk már rá, elsősorban ellenük, a „gyökértelen” úrgazdagok ellen irányultak e vesztegetési rendszer megszüntetését célzó törvények. A pénz embeleinek mandátumvásárlását a gentryk éppúgy megvették, mint a nagybirtokosok, pedig — különösen az utóbbiak — a már említett *nomination boroughs*on kívül a grófsági gyűlések választásaira is döntő, alapjában véve vagyoni-hatalmi befolyást gyakoroltak. Igaz, grófságokban általában kisebb jelentőségű volt a szoros értelemben vett vesztegetés, a földbirtokkal, különösen a bérleti viszonyokkal összefüggő befolyásolás azonban hathatósabb eszköznek bizonyult a pénznél is.

A választások — elsősorban persze a grófságiak — valóságos népünnepélyek voltak, amelyek tartamát az említett 1696-os törvény 40 napban korlátozta (!). A választóknak a szavazás helyére való szállításáról, ottani elszálláso-

<sup>3</sup> Blackstone, 91–92.; May, 1860, 230–232.; Kuntze, 14–16.; O’Leary, 9–10.

lásáról, „tartalékolásáról”, étellel és itallal való jó ellátásáról a kialakult szokások szerint — ahogyan az magyar honban is szokás volt — a jelölteknek kellett gondoskodniuk, ez pedig egyre nagyobb anyagi megterheléssel járt.<sup>4</sup>

A választási viszonyok e rövid felvázolása alapján is belátható, hogy a korrupció kiküszöbölésére hozott törvények, amelyek alapján véve csak az úgazdagok kizorítását célozták, elsősorban azért nem vezethettek eredményre, mert a szabadválasztást nemcsak ők, hanem a „történelmi osztályok” hagyományos befolyása sem tette lehetővé:

8. A választási bíráskodás azon *szervezeti* megoldása, miszerint maga a ház döntött megtámadott tagjai ügyében, csupán e funkciónak a korona szerveitől való függetlenségét biztosította, a rendszerint *pártszempontok* alapján hozott ítéletek azonban nemhogy e korrump rendszer megszüntetését segítették volna elő, hanem további elburjánzásával jártak. Az 1760-as években tetőpontjára hágott választási korrupció a választási petíciók elbírálásának *szervezeti reform*-jához vezetett, amely nyomán az a plénum hatásköréből az esetről esetre sorsolás révén és esküdszéki mintára alakított bizottságok jogkörébe került.

Az 1761-es és 1768-as választások igen rossz tapasztalatain okulva, a politikai pártosságnak a megtámadott választások elbírálásában megnyilatkozó kétségtelen jeleire hivatkozva nyújtotta be 1770-ben George Grenville ellenzéki képviselő javaslatát, amely a ház szuverenitására hivatkozó North-kormány ellenzése dacára egy esztendőre kivette e funkciót a plénum hatásköréből s a független bíróságnak tekintett bizottságokra ruházta át (*Grenville Act = 10 Geo. III. c. 16.*). E törvény hatályát előbb csak évről évre, majd 1774-ben Fox miniszterelnöknek a ház privilégiumaira való hivatkozása ellenére „örök időkre” meghosszabbították.

E törvény értelmében minden egyes petíciós ügy elbírálására külön bizottságot alakított a ház, amely a korábbiakkal ellentétben nem előkészítő, ill. javaslattevő, hanem az ügyet bírósági eljárás formájában végérvényesen eldöntő orgánus lett. A törvény ennek megalakítására az alábbi eljárást rendelte el. A petíció tárgyalására előzetesen kitűzött napon, miután a háznagy legalább 100 képviselő jelenlétét konstataálta, a felek ügyvédei a ház „korlátjához” (*at the bar*) hívtak, s az ajtók becsukása után a *clerk* kisorsolt 33 (más változat szerint 49) képviselőt; közülük a peticionáló és a megpeticionált képviselő meghatalmazottai az esküdszékek megalakításakor szokásos visszautasítási jogukkal élve 11 (13) tagot hagytak meg, akik esküt tettek, majd a felek egy-egy megbízottjával kiegészülve jött létre az eljáró 13 (15) tagú bizottság.

E szervezeti reform a sorsolás szeszélye révén kétségtelenül csökkentette a ház plénumán megnyilvánuló gátlástalan, nyers politikai ítékezés lehetőségét, teljesen azonban mégsem küszöbölhette ki. A sorsolás alkalmával nagyobb létszámban jelenlevő párt a dolgok természete szerint több eséllyel vehetett részt az „alaplaptsrom” összeállításában, a felek pedig visszautasítási jogukat természetesen csakis az ellenpárt vezető képviselőinek kirekesztésére használták fel. Az pedig igen természetes volt, amint azt May is megírta, hogy „egy *whig*-jelölt kevés igazságosságra számíthatott egy *tory*-bizottságtól, egy *tory*-jelölt pedig hiába érvelt egy *whig*-bizottság előtt”.

A törvény értékelését illetően eltérőek a vélemények. Az biztos, hogy életbeléptetésével — igaz, más politikai tényezők együttes hatására is — csökkent

<sup>4</sup> v. Hornthal, 406—433.; May, 1862, 226—254.; Loewenstein, 1961, 42—64.; Lowenstein, 1967, 91—94.

a választási visszaélések száma, a „politikai morál” alapvető javulásra azonban mégsem vezetett.

Amint azt a választási visszaélések felderítésére kiküldött parlamenti vizsgálóbizottság 1835. évi jelenléte is mutatta, nem sokat változott a helyzet az 1832-es első nagy választójogi reform után sem. Ekkor ismételten felvetődött a sorsolás szeszélyére bízott, viszonylag nagy létszámú bizottságok elleni kifogások nyomán a választási bíraskodás újabb szervezeti reformja. Volt olyan elgondolás is, hogy a petíciók elbírálása a háztól független, a jogban jártas, életfogytiglan kinevezett szakbírákból álló, külön e célra alakított bíróságra ruháztassék át, e gondolat azonban a parlament kiváltságait védelmezők ellenállásába ütközve egyelőre nem ölthetett testet. A kormány 1839-ben csupán a választási bíraskodási bizottságok pártatlanná tételét kísérte meg a sorsolás megszüntetése, ill. a tagok számának 6-ra való csökkentése révén (*Robert Peel Act* = 2/3 *Vict. c. 38.*). A kisebb jelentőségű eljárási változásokat hozó 1841-es törvény (4/5 *Vict. c. 58.*) mellett különös fontosságú volt az 1848. évi átfogó szervezeti-eljárási szabályozás (11/12 *Vict. c. 98.*), amely a lehetőségek határáig tökéletesítette a közösségek háza által gyakorolt választási bíraskodást. E kiteljesedett szabályozást azért is érdemes részletesebben ismertetnünk, mert több rendelkezése hathatott a magyar fejlődésre is.

9. A választás elleni kérvényt (*petition*) csak az adott kerületbeli választópolgár vagy képviselőjelölt nyújthatott be. Ennek határideje általában a választási jelentés (*return*) bemutatásától számított 14 nap volt, ha azonban vesztegetés jutott a peticionálók tudomására, ezt határidő nélkül ugyan, de legfeljebb a pénz kifizetését követő 28 napon belül jelenthették a háznak. A petíció, amelynek mindig konkrétan kellett lennie, a választás vagy a *return* szabálytalanságán, a választást kiíró parancs nemteljesítésén (!) vagy a *return* egyes részleteinek hibáján alapulhatott. A választás elleni általános panasz, ha foglalkozott is vele a ház, nem minősült választási petíciónak, miért is nem vezethetett a választás megsemmisítésére, ill. eredményének megváltoztatására.

A petíció benyújtásának igen súlyos előfeltétele volt az 1000 fontra rögös eljárási kaució letétbe helyezése, ill. kifizetésére kezesek által is biztosított kötelezettségvállalás. A ház csak olyan választási kérvényt fogadhatott el, amelyre a *speaker* által kinevezett *examiner of recognizances* rávezette a letétbe helyezés, ill. a kötelezettségvállalás megtörténtét.

A kérvényezők a petíciót sajátkezü aláírásaikkal vagy meghatalmazottjuk révén bármikor visszavonhatták, azonban mindazon költségeket, amelyek a megtámadott képviselőnek vagy a választásvédő választóknak okoztak, kötelesek voltak megtéríteni.

A választási bíraskodás új szervezete kétszintű volt: az általános választási bizottság — az egykorú magyarítás szerint a „választási Nagybizottmány” — (*General Committee of Elections*) fogta össze a petíciós ügyek egészét, az egyes esetek elbírálása pedig az általa ad hoc jelleggel kijelölt különbizottságok („bizottmányok”) hatáskörébe került.

A ház egyetértésével a *speaker* bízta meg egy-egy ülészak tartamára az általános választási bizottság 6 tagját, ők azonban csak olyan képviselők lehettek, akik ellen kérvény nem érkezett be, s maguk sem voltak kérvényezők. E bizottság elé utalta a ház az alakilag rendben talált petíciókat, amelyeket az megfelelő rendben az általa alapított különbizottságoknak osztott ki.

A bíraskodási funkciót ellátó különbizottságokban való részvétel — az állandó vagy ideiglenes mentességtől eltekintve — minden képviselőre kötelező

volt. A megtámadott vagy petícióval élő érdekelt képviselő ügyének elintézéséig nem vehetett részt e bizottságokban. Mindezen körülményekre figyelemmel a ház jegyzője lajstromot készített a bizottsági tagságra jogosult és egyben kötelezett képviselőkről. Az általános választási bizottság ennek alapján 6—12 névből álló „*elnöki listát*” állított össze, a fennmaradó képviselőket pedig *öt osztályba* sorsolta. Az utóbbiakat hetenként váltva előre felállított névsor rendjén jelölte ki az egyes ügyekre a különbizottság 4—4 tagját, az elnököt pedig az említett listáról bízta meg. Nem lehettek e bizottság tagjai az említetteken kívül az adott ügyben érdekelt: 1. a kérdéses választásban szavazóként részt vett, vagy 2. jelöltként fellépett képviselők, ha éppen érdekükben adatott be a petíció, továbbá 3. a megtámadottal, ill. érdekelttel a törvényben pontosan megnevezett közeli rokonságban álló képviselők sem. A tagok esküt tettek, amelyben megfogadták, hogy „jól és híven meg fogják vizsgálni a kérvények tartalmát, melyek hozzájuk utasíttatni fognak, s a tényálláshoz képest igaz ítéletet mondanak fölöttük”.

A különbizottság az ünnepnapoktól eltekintve folyamatosan minden nap tárgyalt, egy napnál hosszabb időre való félbeszakításhoz csak a ház adhatott engedelmet. A tagok igazolt esetben — pl. orvosi esküvel bizonyított betegség folytán — is csak a ház előzetes engedélyével maradhattak távol, de ha egyetlen ülésről is elmaradtak, nem vehettek részt a további eljárásban. A bizottság egyébként csak akkor folytathatta tevékenységét, ha az előre felmentett tagoktól eltekintve mindenki megjelent. Amennyiben a tagok száma három alá csökkent, csak a felek beleegyezésével folytathatta a munkát, különben feloszlott és addigi eljárása semmissé vált. A bizottság tevékenységét távolmaradásával akadályozó tagot a ház legközelebbi ülésén — hacsak „esküvel igazolt tények által bé nem bizonyítja, hogy hirtelen jött baj és szükség gátolta a megjelenésben” — fogságba vetette és más módon is megfenyítette.

A bíróságnak tekinthető különbizottság eljárása *szóbeli és közvetlen* volt. Tevékenységét az előre kijelölt *elnök* vezette, akinek halála vagy igazolt távolléte esetén a tagok új elnököt választottak. Az eljárásban a feleket meghatalmazottak képviselték, akiknek különös gondtal kellett ügyelniük arra, hogy szóbeli előadásukban már a tárgyalás kezdetén előtárjanak minden „bebizonyítandó dolgokat, különben megtörténhetik, hogy nem lesz későbbben érkezésük oly vádak támogatására tanúkat szerezni, melyek nem voltak megemlítve”. A különbizottság a felektől függetlenül *hivatalból* is maga elé rendelhette a tanúkat, bekérhette az „*írományokat és okmányokat*”. A tanúvallatás a bírósági eljárásban szokásos szabályok szerint, ünnepélyes keretek közt történt; a tanúk vallomásukra esküt is tettek. A megidézés ellenére távol maradó, a hamisan valló, „*czimboráló*”, vagy magát illetlenül viselő tanúról a bizottság azonnal jelentést tett a háznak, amely megfenyítette az illetőt; de addig is — elillanását meggátlandó — a peerek és az ország lordjainak kivételével maga a bizottság elnöke előzetesen bezárathatta. A választási bíráskodás körében elkövetett hamis tanúzás „szándékos és rosszindulatú esküszegés”-nek minősült, amelynek elbírálását a ház magának is fenntarthatta, de az országos ügyész is utasíthatta rendes bíróság előtt való vádemelésre. A tanúvallomások értékelését illetően fő szabály volt, hogy „a bizottmány minden vallomást elfogadhat, a mely kínálkozik, s ... törvényesen elfogadhatónak látszik”, a választásnál leadott szavazatok közül azonban csak azokra rendelhetett el bizonyítást, amelyek a szavazólajstromon megtámadtatták, s csakis azon kifogás alapján, amely azokra bejegyeztetett.

A különbizottság — kivéve persze, ha létszáma egyetlen tagra csökkent — minden kérdésben, így az ügy eldöntésében is egyszerű szótöbbséggel hozta meg határozatát. Szavazategyenlőség esetén az elnök döntött, akinek a ház számára név szerint jelentenie kellett a szavazás eredményét.

Az ítéletnek választ kellett adnia azon kérdésekre, hogy „1. ki a kellőleg megválasztott követ, a kérvényezők [jelöltje]-e vagy a megtámadott, vagy egyik sem; 2. a választás érvényes-e vagy sem; 3. új választást kell-e kiírni vagy nem”. A bizottság eszerint tehát nem csupán a választás érvényességét vagy érvénytelenségét állapíthatta meg, hanem reformatorius jogkörben annak eredményét is megváltoztathatta. Ha reformatorius döntés született, ill. az ún. kettős választásból az egyik jelölt végleg elnyerte a mandátumot, a „korona clerkje” kiigazította a *return book*-ot.

A különbizottságnak ezen túl részletes jelentést kellett előterjesztenie az eljárása során észlelt vesztegetésekről és más visszaélésekről. A speaker ezek kivizsgálására az 1843-as szabályozás szerint (5/6 Vict. c. 102.) maga nevezett ki vizsgálóbiztost, az eljárás különbizottságát pedig megbizta az ügy tüzetes felderítésével, a későbbi szabályozás szerint (15/16 Vict. c. 57.) pedig ilyen esetekben a parlament két háza együtt kérhette vizsgálóbiztos kirendelését az uralkodótól. Ezen, a korrupció kiirtását szolgáló utólagos vizsgálatok szintén rendelkeztek alkotmányjogi hatásokkal — késleltették az új választás kiírását, ill. súlyosabb esetekben a kerület képviselőküldési jogának törvényhozási úton való megvonásához vezethettek —, ezek azonban már kívül estek a szoros értelemben vett választási bíráskodás körén.

A választási bíráskodási eljárás és az ellenfél költségeit a vesztes fél viselte. Ezek megállapítása a speakertől az eljárást követő három hónapon belül volt kérhető.<sup>5</sup>

10. E jelentős szervezeti-eljárási reformokkal összefüggésben gazdagodott a választási bíráskodás anyagi joga is. Igen jelentős anyagi jogi hatással volt pl. az a John Russell által kezdeményezett 1841. évi törvény (4/5 Vict. c. 57.), amely azon korábbi gyakorlattal szakítva, miszerint a bizottságok a harmadik személyek által a képviselőjelölt javára elkövetett vesztegetések vizsgálatába csak akkor bocsátkoztak, ha a peticionálók előzetesen igazolták, hogy az illetők az ő kifejezett felhatalmazása alapján cselekedtek; kimondta, hogy a bizottságok ezen előzetes feltétel nélkül is kötelesek feltárni e cselekményeket. Ha az eljárás során a képviselő által adott előzetes felhatalmazás nem bizonyosodott be, akkor mandátuma érvényes maradt ugyan, büntetőjogi szankciók alkalmazására viszont így is lehetőség nyílt. A törvény ezen túl mind a képviselőt, mind a képviselőjelöltet vallomástételre kötelezte a maga vagy mások által elkövetett korrupciós cselekményekre vonatkozóan. Igen jelentős volt az első, 1854. évi *Corrupt Practices Prevention Act* (17/18 Vict. c. 102.), amely a korábbiaknál pontosabban határozta meg a választási bűncselekmények — így a vesztegetés, a traktálás (etetés-itatás), valamint első ízben az illetéktelen befolyásolás és a megfélemlítés — tényállásait, s a büntető- és alkotmányjogi szankciókat. A büntetőjogi következményektől most már eltekintve megemlítjük, hogy C. O'Leary sommás közlése szerint a képviselő által elkövetett vesztegetés a közösségek házából való örökre történő kizárással járt. A törvény jelentős újítása volt, hogy a jelöltnek összes megengedett „alkotmányos kiadásait” a

<sup>5</sup> May, 1860, 504—532.; Hatschek, 1915, 415—428.; Stauber, 9—11.; O'Leary, 12., 20.; May, 1861, 314—348.; Charnay, Le contrôle, 362—364.

hivatalosan kirendelt auditor révén kellett teljesíteni, aki számadását nyilvánosságra is hozta.

Az angol grófsági választásoknak a magyar vármegyei kerületi voksolásokhoz hasonló *központosított* rendszere a vesztegetések melegágya volt. A választóknak fizetett *útiköltség-térítés*, amely a korrupciós célzatot éppúgy takarta, mint ahogyan megkönnyítette a szavazók számára a választás helyére való utazást, a gyakorlatban ellentmondó ítéletekhez vezetett. Az 1854-es törvény e kérdést nem oldotta meg, de utána egy bírói ítélet egyértelműen megállapította, hogy e cselekmény akkor nem minősül vesztegetésnek, ha valóban a választóknak az utazással járó kiadásaik megtérítését jelenti, feltéve persze, ha nem a megengedhetetlen választási befolyásolás célzatával került kifizetésre. Az 1858-ban megalkotott törvény (21/22 Vict. c. 87.) az ily módon történő burkolt vesztegetést azáltal igyekezett kiküszöbölni, hogy csupán az utazási lehetőség megteremtését engedte meg a jelölt vagy meghatalmazottja által, a választók számára viszont megtiltott minden ilyen irányú pénzkifizetést.<sup>6</sup>

## 2. §. A választási bíráskodás átruházása rendes bíróságra

1. A közösségek háza által gyakorolt választási bíráskodás szervezeti és eljárási reformjai, valamint a választási bűncselekmények mind teljesebb szabályozása kedvező hatásuk ellenére sem vezettek a választási korrupció és más szabálytalanságok gyökeres kiirtásához. Ellenkezőleg: a kormányon levő konzervatív párt győzelmével végződő 1865. évi választásokon a korrupció minden korábbi méretet felülmúlt.

A választási bíráskodás újabb szervezeti reformja az anyagi választójog, ill. a választókerületek újraszabályozásával kapcsolatos liberális törvényjavaslat vitái során merült fel. Sir Reinhold Knightley konzervatív képviselő 1866. május 28-án azt javasolta, hogy a bizottságot hatalmazzák fel arra, hogy gondoskodjék „a választások során felmerülő vesztegetések és korrupciók jobb és hatékonyabb megelőzéséről”. E javaslatot Gladstone liberális miniszterelnök ellenzésével és a konzervatív ellenzéket vezető Disraeli támogatásával a ház 10 szótöbbséggel el is fogadta. Az időközben újból kormányra került konzervatív pártvezér adott szavát megtartva 1867. április 9-én törvényjavaslatot nyújtott be a kérdésről, amely a választási bíráskodás funkcióját egy új, „kiváló jogászokból” alakítandó választási bíróságra kívánta ruházni, ennek döntése ellen az elmarasztalt képviselő a házhoz fellebbezhetett volna. Az 1867. május 6-i általános vitában az ellenzéki liberálisok, élükön Sir George Grayvel, elleneztek e félmegoldást. Álláspontjuk az volt, hogy ha már lemond a ház az általa hosszú ideje gyakorolt jogról, akkor azt következetesen tegye: hatáskörét az ügynek tekintélyt kölcsönző rendes bíróságra ruházza át. E javaslat az egyik liberális honatya indítványa nyomán egy különbizottság elé került, amely hosszas viták alapján 1867. július 12-én azt az indítványt tette a háznak, hogy a választások feletti bíráskodás ne a „kiváló jogászok” csoportjára, hanem a tekintélyes *Queens Benchre* bízassék; szüntessék meg a házhoz való fellebbezés lehetősége, de egyes kérdésekben egy újonnan szervezendő háromtagú Választási Fellebbezési Bírósághoz lehessen fordulni. A javaslat nem sokkal később lekerült a napirendről, majd e bizottsági állásfoglalás figyelembe-

<sup>6</sup> May, 1862, 300—304.; Kuntze, 17—25.; Loewenstein, 1961, 91—94.



vételével 1868. február 13-án a kormány új szövegezésben ismét előterjesztette. Ekkor újabb nehézség támadt. Sir Alexander Cockburn lord főbíró (*Lord Chief Justice*) írásban közölte a lordkancellárral, miszerint a magas bírói testület határozottan, egyöntetűen és visszavonhatatlanul *elutasítja* a rá háruló újabb feladatokat. A bírák álláspontjukat mindenekelőtt arra a feltételezésre alapították, hogy a választási bíráskodási döntések óhatatlanul politikai hullámokat vernek, a pártosság felbukkanó vádjá pedig csorbítaná tekintélyüket. Ezen túl arra is hivatkoztak, hogy a petíciók elbírálása nem illeszthető be szervesen hatáskörükbe, s ha pedig mégis megtörténne, úgy jelentősen növelné túlterhelésüket.

Disraeli e merev elzárkózás láttán jobb híján egy Parlamenti Választási Bíróság felállítását javasolta, melynek három tagja lett volna, hatásköre és „tekintélye” pedig a „kiváló jogászok” testülete és az említett főtörvényszék (*Queens Bench*) közé esett volna. Gladstone nem fogadta el ezen, a brit bíróságok történetében novumot jelentő új fórum felállítását, ragaszkodott az ügynek a legfelsőbb fórumok valamelyikére való átruházásához. A lezajlott parlamenti és sajtóvita eredményeként, amely csak erősítette e liberális állásfoglalást, a javaslat 1868. március 5-i második olvasásánál Disraeli újabb kompromisszumot ajánlott, miszerint a választási ügyekben eljáró két bíró a polgári fellebbezési bíróság, a kincstári bíróság vagy a *Queens Bench* tagjaiból tiszteletbeli főbírói ranggal (*honorary justice*), de teljes fizetéssel neveztesse ki. Hosszas viták után végül is a miniszterelnök egy harmadik, az eredeti megoldáshoz legközelebb álló módosításával fogadta el a ház a törvényjavaslatot. Eszerint a mondott fórumok tagjai minden év szeptember 29-én — Szent Mihály napján (*Michaelmas day*) — szótöbbséggel választják meg egy-egy társukat a petíciók elbírálására. A megválasztottak *egyesbíróként* járnak el és tevékenységükért évi 500 font különdíjazásban részesülnek. (Írországban és Skóciában az ottani felsőbíróságok által választott bírák jártak el.) Ezen túl az is belefoglaltatott a törvénybe, hogy a bíróságok túlterheléstől való mentesítése végett három új bírót kell kinevezni. Amint a törvény létrejöttét alaposan fel dolgozó angol szerző csípős szellemességgel megjegyzi, e különdíjazás és a létszámemelés is közrehat abban, hogy a bírák „júliusban leküzdjék azokat az aggályokat, amelyeket még januárban fenntartottak”.

A javaslat — a lordok háza 5 napos vitája nyomán — 1868. július 31-én királynői jóváhagyással nyerte el törvényi formáját (*Election Petitions and Corrupt Practices at Elections Act = 31/32 Vict. c. 125.*).

Ezen, a magyar fejlődés szempontjából is fontos törvény létrejöttének vázolója után nem hagyhatjuk említés nélkül a vele kapcsolatos parlamenti vitában felmerült *elvi kérdéseket* sem. Az átruházási javaslat támogatóinak fő érve az volt, hogy a parlamenti különbizottságok, amelyekben a kormánypárt három, az ellenzék pedig csupán két taggal képviseltette magát, szükségképpen *pártpolitikai* szempontok szerint jártak el. A javaslat 50 főnyi ellenzéke egyrészt a ház *privilegiumának* tekintette a választási bíráskodást, amelyről való lemondás a parlament jogait csorbította, másrészt — az angol esküdtzéki hagyományokra hivatkozva — helytelenítette az ügyeknek egyetlen, esetleg ugyancsak elfoglalt bíróra való átruházását. Különösen élesen vetették fel ezt az ír képviselők, akik a dublini főtörvényszék bíráinak elfoglaltságától tartottak.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Gray, 111—115.; Hatschek, 1915, 429—431.; O’Leary, 31—43.; Stauber, 11—17. Megemlítjük, hogy a régebbi német munkák — egymás adatait átvéve — az 1881

2. A választási bíráskodás hatáskörének rendes bíróságra való átruházása a szigetországban kisebb-nagyobb szervezeti és eljárási módosításokkal azóta is hatályban van. Ez utóbbiak közül szervezeti téren különösen jelentős volt az az 1879-es törvény, amely a korábbi egyes bíráskodással szakítva egyetlen helyett két bíróra bízta a petíciók elbírálását (42/43 Vict. c. 75.). A központi bíróságokat egyesítő törvény 1881-ben csupán annyi változtatást hozott, hogy a bírákat a *Queens Bench Division of High Court of Justice* tagjai által minden év november 4-én rendelte megválasztani (44/45 Vict. 68.).<sup>8</sup>

3. A választási bíráskodási eljárás felperesei, a peticionálók ugyanazok lehetnek, mint korábban: a kerület választói és a képviselőjelöltek, alperes (*respondent*) alapvetően csak a megtámadott képviselő, ill. — kifogásolt cselekményeivel kapcsolatban — a választást vezető tisztviselő lehetett. Reformatorius kérelem esetében egyébként a megtámadott képviselő viszontvádat emelhetett a képviselővé nyilvánítani kért jelölttel szemben. Bizonyos esetekben — így a képviselő halála, a lordok házába való bejutása alkalmával vagy akkor, ha elismerte a petíció alaposságát — a bíróság engedélyével az ügyben egyébként *érdekeltek* 10 napon belül *helyébe* léphettek. Hasonló jogutódlással a peticionálók oldalán is találkozunk, amennyiben a petíció visszavonói helyébe új jogosultak is léphettek. A feleket általában meghatalmazottak képviselték, ügyvédkényszer azonban nem volt.

A bíróság hatáskörébe csak a petícióval megtámadott választások tartoztak, a petíciók az egyébként szokásos beadványi formában, továbbra is ezerfontos kaució mellett lehetett benyújtani. A témával foglalkozó szerzők szerint ez az eljárás, döntő jelentőségű hibája volt. A petíciónak tartalmaznia kellett egyebek mellett a választás eredményét, az azzal kapcsolatos kifogásokat általánosságban és az elérni kívánt cél konkrét megjelölését kérelem formájában. Ez utóbbi vagy a választás érvénytelenítésére vagy egy másik jelölt képviselővé való nyilvánítására irányulhatott. A petíció benyújtását követően a „vádak” jellegétől és számától függően 7—16 napon belül kellett a bizonyítékokat tartalmazó okiratokat (*partikulars*) csatolni.

A panaszosoknak a petíció benyújtására általában a mandátum betérjesztésétől számítva 21, kivételesen — ha *corrupt practices*-ről volt szó — 28 nap állott rendelkezésükre. E határidőn belül a panasz a bíróság engedélyével kijavítható volt (*novq*), az eredetihez képest teljesen új kifogások előterjesztésére azonban ekkor már nem volt lehetőség. A petíciót ugyancsak a bíróság engedelmével lehetett indokolt esetben is visszavonni, ami a felek korábban szokásban volt „suba alatti” megegyezésének kizárását célozta. Ez egyben az angol választási rendszer lényegéhez tartozó *magánjelleggel* szemben a *közérdekűség* előtérbe kerülését mutatta.

Az ügy tárgyalásán megfigyelőként folyamatosan jelenlevő államügyész (*public prosecutor*) minden esetben ellentmondhatott a visszavonásnak. Azt egyébként — mint magát a petíciót is — a választókerületben előzetesen publikálni kellett, hogy a visszalépő peticionálók helyét az esetleg fellépő új panaszosok átvehessék.

A bíróság szóbeli, kontradiktórius és közvetlen jellegű eljárását általában

előtti időszakra vonatkozóan egyedül a polgári fellebbezési bíróságot (*Common Pleas*) említik az angliai választási bírákat megválasztó fórumként. E kérdésben az eredeti forrásokat használó O'Learyt tekinthetjük autentikusabbnak.

<sup>8</sup> O'Leary, 114—119.; Stauber, 17—18.

a kérdéses választókerületben, a helyszínen folytatta le, lehetősége volt azonban máshol is eljárni. A szokásos common law szabályai szerint a felek „vitték” az eljárást, ők terjesztették elő a bizonyítékokat is. Jellemző pl. hogy még a megtámadott képviselő, ill. hivatalnok megidézése is a peticionálók feladata volt, amit azok a panasz benyújtásáról szóló elismervény felmutatásával teljesítettek (*citacion*).

Emellett — amint utaltunk is rá — a felek az eljárás sajátos *közjogi jellege* folytán mégsem voltak teljes mérvben urai a pernek. Ez — a magyar szakirodalomban *közérdekűségnek* nevezett — jelenség az eljárás bizonyítási szabályaiban is jelentkezett, amennyiben a bíróság a felek által előállított tanúkon kívül másokat is megidézhetett, ill. előállíthatott — s a szorosan vett mentesség esetein kívül — vallomástételre kötelezhette őket. Kivételesén — betegség és sürgős külföldre utazás esetében — mód nyílt a közvetlenség sérelmével a tanúknak *registrator* előtt való kihallgatására is.

A bíróság ítéletében (*certificate*) 1. megállapíthatta a megtámadott képviselő mandátumának érvényességét, 2. egy másik jelöltet képviselővé jelenthette ki, vagy 3. megsemmisíthette a választást. A 2. és 3.-ként említett ítélet meghozatalához — 1879 után is — egyhangúságra volt szükség. Az ítéletet és a választási bűncselekményekre vonatkozó speciális jelentést (*report*) írásban közölte a speaker-rel, aki azt ismertette a házzal és gondoskodott szükség esetén a *return book* kiigazításáról is. Az ítélet végrehajthatóvá csak a háznak való bejelentése után vált.

Az angol választási bíráskodásban korábban is volt bizonyos kapcsolat a szoros értelemben vett „közjogi per” és a választási bűncselekmények miatti büntető felelősségrevonás között. Ezen összefüggést különösen az indokolta, hogy az anyagi jogban a választási érvénytelenségi okok tulajdonképpen bűncselekményekként kerültek szabályozásra. A büntetőjog primátusa az anyagi jog terén kihatással volt arra az eljárási összefonódásra is, amelyeket a XIX. század második felének törvényhozása nem szakított szét. Az eljárásban 1879-től jelenlevő államügyész (*public prosecutor*) vagy a sértett fél az eljáró választási bíróság előtt is vádat emelhetett a választási bűncselekmény elkövetői ellen, amit a bíróság ugyanezen eljárásban sommásan bírált el. Ez azonban csak kivételes lehetőség volt, amely a vádlott önkéntes alávetésétől függött, aminek hiányában vagy ha a vádemelés egyébként sem a választási bíróság előtt történt, ezen ügyekben a petíciós eljárástól függetlenül rendes büntetőbíróságok jártak el.

Amint említettük, a választási bíróság elé csupán a *petícióval megtámadott* választások kerültek. A *meg nem támadott* mandátumok elbírálása, amennyiben ellenük akár alaki, akár érdemi kifogás — pl. képviselő megválaszthatóságának hiánya — hivatalból felmerült, kifejezett törvényi rendelkezés nélkül is a ház hatáskörében maradt meg. Nem érintette a választási bíráskodás átruházása a királyi vizsgálóbizottság jogkörét sem, amelyet az eredeti szabályozás szerint továbbra is a parlament két háza kérhetett kiküldeni.<sup>9</sup>

4. A választási bíráskodás szervezeti és eljárási reformját nem követte nyomon az *anyagi jog* tökéletesítése, a bírácoknak így továbbra is az 1854-es törvényt kellett alkalmazniuk. A petíciók csökkenő száma — Angliában és Walesben 1868-ban 34, 1874-ben pedig 22 volt — javuló „választási morálra” engedne következtetni, az ügyek közelebbi tanulmányozása alapján viszont csak az ál-

<sup>9</sup> May, 1888, 671—685.; Hatschek, 1905, 302—305.; Stauber, 56—105.; O’Leary, 48.

lapítható meg, hogy a korrupció burkoltabb, nehezebben felfedhető módozatai nyertek teret. Ilyenek voltak pl. a napi fizetéskiesés busás megtérítése és az 1867-ben egyébként újra megtiltott útiköltség-térítés a szavazók részére. Ez utóbbit a bíróság is csak a szinte bizonytalan korrupciós célzat fennforgása esetén helytelenítette. Előfordult, hogy a jelölt a rá nem szavazó alkalmazottait elbocsátotta, ill. földbérletüket felmondta. Ennek elkerülése végett aztán a bérlok inkább „ragaszkodtak” birtokosukhoz, semmint elveszítsék megélhetési forrásukat. Különösen Skóciában volt ez jellemző, ahonnan egyébként igen kevés panasz érkezett. Az ilyen és hasonló cselekmények bizonyítása, ill. elbírálása a bírának nem kis gondot okozott. Írországból a petíciók alapját a korrupció mellett a hatósági terror és a katolikus egyház által gyakorolt „lelki megfélemlítés” képezte. A titkos választást bevezető 1872. évi *Ballot Act* (35/36 Vict. c. 33.) nyomán jelentősen emelkedett az eljárási törvénysértések alatt emelt panaszok száma is.

Az 1880. évi választások nyomán beérkezett 42, ill. az ebből érdemileg elbírált 28 petíció jórésze mindemellett ismét a korrupciót állította előtérbe, ami különösen azáltal nyert tág teret, hogy nem sokkal korábban a konzervatívoknak sikerült keresztülvinniük egy törvényellenes gyakorlat törvényesítését: az útiköltség-térítés legalizálását. Az ezáltal megnyílt lehetőségekkel természetesen az eredetileg azt ellenző liberálisok is éltek.

A választási bíráskodás szervezeti és eljárási módosításainak és a titkos szavazás bevezetésének korlátozott eredményei fokozatosan megérlelték az *anyagi jog minden eddiginél átfogóbb szabályozását*. Már az 1870-es parlamenti bizottsági vizsgálatból kiderült, hogy az új törvénynek az érvénytelenségi okok precíz meghatározásán túl, pontosan tisztázni kell a jelölt és az általa kötelezően alkalmazandó, a megengedett választási kiadások kifizetésére hivatalos elszámoltatás mellett egyedül jogosult ágens közötti jogviszonyt és meg kell állapítania a megengedett választási kiadások felső határát. A liberális kormány által 1881-ben és 1882-ben beterjesztett javaslatok, ill. az azokból létrejött, 1883. augusztus 25-én életbe léptetett törvény (*Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* = 46/47 Vict. c. 51.), amely kevés módosítással azóta is hatályban van, e követelményeknek alapjában véve eleget is tett.

A törvény egyébek mellett egységes rendszerbe foglalva meghatározta a választási bűncselekmények (*corrupt practices*) és az ún. törvényellenes választási cselekmények (*illegal practices*) fogalmát, valamint büntetőjogi és alkotmányjogi szankcióikat.

A választási bűncselekmények közé sorolta a törvény a vesztegetés (*bribery*) hét esetét, az etetés-itatást (*treating*), a meg nem engedett befolyásolást — a fenyegetést és kényszert — (*undue influence*), s egyéb eseteket, így pl. a más nevében való szavazást (*personation*). A szándékon túl e cselekmények közös alapeleme volt a választók befolyásolásának *korrupciós célzata* (*corruptly*), amely nélkül meg sem valósulhattak.

Az ún. *törvényellenes választási cselekményeket* éppen a fent mondott célzat hiánya jellemezte. Megvalósulásukhoz a törvény egyes tiltó rendelkezéseinek pusztá megsértése objektíve elegendő volt. Közéjük tartozott pl. a választóknak illegális módon a szavazás helyére való szállítása, a választási kiadások törvényi maximumának túllépése stb.

Mindkét cselekménytípusnak aktív és passzív alakzatai egyaránt voltak, a választás érvénytelensége azonban csakis az előbbiekhöz kapcsolódhatott. Ha a *jelölt* vagy e törvény rendelkezései szerint a választási kiadások kifizetésére

egyedül jogosult ügynöke (*agent*) követte el a fenti cselekményeket, a bíróság a választást érvénytelennek nyilvánította. A jelölt ezen túlmenően a cselekmény jellegetől, valamint saját cselekvőségétől függően az ország egész területén, ill. csak az adott kerületben különböző, a törvényben részletesen szabályozott időre — mintegy választójogi „mellékbüntetésként” — választhatóságát is elvesztette. Ki kell itt emelnünk, hogy a kötelező ügynöki intézmény lényegéből következően a jelölt felelősséggel tartozott ügynökéért, akinek a választási kiadások intézésére kizárólagos és általános felhatalmazást kellett adnia. Az a körülmény, hogy az ágens az ő előzetes tudta vagy beleegyezése nélkül követte el a cselekményét, a választás érvénytelenségét nem befolyásolta.

A választási bíráskodás gyakorlata a törvény által szabályozott eseteken túlmenően olyan szokásjogi (*common law*) érvénytelenségi okokat is kialakított, amelyek fennforgása a cselekményeknek a választás eredményére gyakorolt hatásától függött. A választási bűncselekmények körében a szokásjognak tulajdonítható pl. az általános vesztegetés (*general bribery*), az általános etetés-itatás (*general treating*) és az általános tiltott befolyásolás (*general undue influence*) kialakulása. A bíróság e *harmadik személyek* által elkövetett, *tömegesen* előforduló korrump cselekményekhez, amennyiben azok „a tiszta és szabad szavazást” lehetetlenné tették, a jelölt vagy ügynöke bűnösségétől függetlenül a választás érvénytelenségének szankcióját fűzte.

A bírói gyakorlat szerint érvénytelen volt a szavazás akkor is, ha az *illegal practices* cselekmények között fel nem sorolt olyan eljárási szabálytalanságok fordultak elő, amelyek a választás eredményét *döntően* befolyásolták. Ilyen volt pl. bizonyos esetekben az 1872. évi *Ballot Act* (35/36 Vict. c. 33.) által bevezetett titkos szavazás megértése, ha az „erősen befolyásolta az eredményt.”<sup>10</sup>

5. Az anyagi jog e szabályozása nyomán született meg az 1884. évi népképviselési és a választókerületek újra való felosztásáról szóló, a még meglevő kis, városi kerületeket felszámoló 1885. évi törvény. Mindezek együttesen jelentősen módosították a választási rendszer egészét, ami témánkat illetően a panaszok számának további csökkenésében és tartalmi súlypontjuk eltolódásában mutatkozott meg. Nincs terünk rá, talán nem is szükséges, hogy a századforduló valamennyi általános választását, ill. az azok nyomán benyújtott petíciók sorsát végigkísérjük, hiszen a fejlődés irányát O’Leary politikatörténeti műve adatainak summázatával anélkül is megállapíthatjuk. Eszerint az egyre csökkenő számban benyújtott választási petíciók arra vallanak, hogy a vitás esetek zöme nem a korrump cselekmények, hanem az egyéb törvénysértések kategóriájába esett. Magukon a korrump cselekményeken belül az egykor oly általános szoros értelemben vett vesztegetések annyira ritkává váltak, hogy felbukkanásuk — pl. az 1906. évi worcesteri petícióban — szinte a meglepetés erejével hatott. Új jelenség volt ezzel szemben a más helyett szavazás viszonylag nagy elterjedtsége. Változó formában bár, tovább dívott az etetés-itatás; a jelöltek, ill. korteseik a szegényebb választópolgárokat kocsmákban, iskolai és egyéb banketteken, a jobb módúakat pedig teadélutánokon és garden party-kon vendégelték meg. A korábbiakhoz képest megszorultak a jelöltek által a választókerületekben tett közcélú adományok is, amelyeket a törvény nem tiltott, de alkalmasak voltak a választópolgárság befolyásolására. Új jelenség

<sup>10</sup> Hatschek, 1915, 435—448.; Stauber, 23—55.; Braunias, 246—248.; O’Leary, 47—178.

volt a gépkocsik felhasználása — különösen a konzervatívok részéről — a választók szállítására, amit a törvényhozás előre nem tilthatott meg.

Ez az időszak a tömegpártok kiépülésének, a központi pártvezetőségek által irányított választások kora volt már, amikor a küzdelmek korábban oly jellemző magán jellege egyre inkább háttérbe szorult. A két nagy polgári párt a választási költségeket a „vastag pénztárcák” adományaiból feltöltődő pártkasszáiból finanszírozta. Így végeredményben, ha szelidült is a hagyományos korrupció, ha csökkent is az összetűzések száma, a választások lényegileg mégsem válhattak tisztákká. A bírák, akik a korábbi viszonyok jellegzetes cselekményeit szabályozó 1883-as törvényt, ha nem is zökkenőmentesen, mégis tisztességgel alkalmazták, ezen újabb jelenségekkel nem tudtak mit kezdeni. Arra persze így is volt gondjuk, hogy egy 1909. évi ítéletükben kimondják, miszerint a Munkáspárt a szakszervezetek tagjai részére nem írhat elő kötelező pénzbeli választási hozzájárulást, mert az — úgymond — ellenkezik a szakszervezetek „politikamentes” jogállásával.

Alkalmanként egyes képviselők a parlamentben is föl-fölvetették a választási rendszer e tiltó rendelkezéseinek további kiterjesztését — mint pl. 1911-ben a jelöltek által a különböző intézmények javára adott jótékony adományok korlátozását —, az újabb szabályozás azonban elmaradt. Figyelmén kívül maradtak e kérdések 1918-ban, az általános választójog bevezetésekor is, amiből O’Leary azt a következtetést vonja le, miszerint ez annak a jele, hogy az 1883. évi törvény alapján véve elérte célját.

Az első világháború után e törvény által tiltott cselekmények miatt emelt panaszok a minimumra csökkentek. Az utolsó sikeres választási petíció az 1923. évi oxfordi választást követte, melynek alkalmával a megválasztott liberális honatya ágense túllépte a megengedett „alkotmányos kiadásokat”. A szakirodalom által számontartott, már korszakunkon egyébként is kívül eső utolsó petíciók pedig az 1955. évi mid-ulsteri és az 1961. évi egyik bristoli választást támadták meg.<sup>11</sup>

## II. FRANCIAORSZÁG

### 1. §. A meghatalmazások felülvizsgálata az *États Généraux*-ban (1302—1614)

1. A XIV—XVII. századi általános rendi gyűlésben (*États Généraux*) a meghatalmazások felülvizsgálata körében kialakult gyakorlat a későbbi mandátumigazolás (*vérification des pouvoirs*)<sup>12</sup> előképe volt.

Választott küldöttek először csupán a városokat képviselték tekintélyes polgári tisztviselők — tanácsosok vagy konzulok — személyében; a XV. században azonban már a köznemesség és az alsópapság is követek útján vett részt e gyűlésekben. A választott követek az utasításokkal együtt szűkebb vagy tágabb körre kiterjedő írásbeli meghatalmazást (mandátum) vittek magukkal, melyeket a rendi gyűlés megnyitása előtt a „királyi embernek” (*roi baillif*) nyújtottak át, aki megvizsgálta azok alaki szabályosságát és megállapította

<sup>11</sup> O’Leary, 179—233., Inkulsen, Lowell, 206—221.; Oppermann 34—36.; Butler 56—57.

<sup>12</sup> A kifejezés eredetére l. v. Wartburg, Walter: *Französisches Etymologisches Wörterbuch* Bd. 14. (Basel, 1961) 287.; Hugnet, Edmond: *Dictionnaire de la langue française du seizième (16) siècle* Tome 7. (Paris, 1967)

a követ személyazonosságát, hatásköre azonban nem terjedt ki a mandátum tartalmának bírálatára. Ha e vizsgálat alkalmával vita merült föl, azt — az egykorú angol megoldáshoz hasonlóan — a *király*, ill. a *királyi tanács* döntötte el.

Az általános rendi gyűlés képviseleti jellegének növekedésével párhuzamosan önálló döntési jogkörének szélesítésére törekedett. E körbe tartozott a meghatalmazások igazolása is, amit először 1484-ben *Toursban* igyekeztek — egyelőre sikertelenül — a királytól elvitatni. A rendek önállósulási törekvései a XVI. század derekán már igen határozott formát öltöttek. Így 1576-ban — anélkül, hogy elvileg kétségbe vonták volna a király ezirányú jogát — az egyes rendek kamarái (kúriái) is „elismerték” tagjaik mandátumát, a vitás kérdéseket azonban döntés végett az uralkodó elé terjesztették.

A rendek — különösen a nemesek és a harmadik rend kúriája — az 1588. évi *Blois-i* gyűlésen nem csupán az addigi gyakorlat megszüldítésére, hanem jogkörük további bővítésére törekedtek. A nemesek „isteni jogen” alapulónak tekintették a „lényeges dolgokra” vonatkozó nézeteltéréseknek saját hatáskörükben való eldöntését, az újonnan létesített *bailliage*-okkal kapcsolatos képviseleti viták megoldását viszont királyi hatáskörben hagyandónak tartották. A harmadik rend ezzel szemben éppen ez utóbbiakban megejtett választások kapcsán három megsemmisítő döntést is hozott. A király, III. Henrik mindkét rendnek értésére adta, hogy a bíráskodás joga — függetlenül a korábbi esetleg ellentétes gyakorlattól — egyedül őt, az uralkodót illeti meg, amelyről nem is kíván lemondani. A harmadik rend által hozott megsemmisítő döntésekről a királyi tanács még határozottabban kimondta, hogy a király kinyilvánítván „az ilyen nehézségek feletti bíráskodásnak őt (ti. a királyt) illető jogát, mindazt, amit nevezett kamara kimondott, nem lehet hatályosan ítélt dolognak tekinteni, mert azt magánszemélyek hozták joghatóság nélkül, mert a rendi gyűlésre vonatkozó meghívólevelek nem adtak nekik sem jogot, sem megbízást, sem hatáskört, hogy bármely dolog felett ítéelkezzenek vagy döntsenek”. A harmadik rend előbb tiltakozott ugyan e határozat ellen, később azonban a király nyomásának engédve beleegyezett, hogy az említett új *bailliage*-ok követei is teljes joggal részt vehessenek a kamara ülésein.

Az utolsó, 1614. évi általános rendi gyűlésben nem is került sor ilyen jellegű konfliktusra a király és a rendek között. A mandátumok előzetes megbírálása és lajstromozása ekkor is megillette a kamarákat, ha azonban az érintettek az ott hozott döntések ellen panaszt tettek a királynál, a végső döntés meghozatala továbbra is az uralkodót illette meg.

2. Ami a rendeknek a mandátumigazolással kapcsolatban a XVI. század végén kialakult *eljárási gyakorlatát* illeti, az mindig azzal kezdődött, hogy a külön-külön összeülő kamarák első egybegyűlésük alkalmával ideiglenes elnököt és titkárt (jegyzőt) választottak. A titkár a király által meghatározott, ill. az előző rendi gyűlések precedensei nyomán összeállított listáról felolvasta a követek neveit („jegyzőkönyvi besorolás”), majd felszólította őket, hogy tartományok szerint (!) egy-egy dékán elnökletével lássanak hozzá mandátumaik igazolásához. Ezeken jegyzőkönyvet, ill. követi lajstromot vezettek, amelyek alapján az illető kamara elkészítette az általános jegyzőkönyvet, ill. lajstromot. Ebbe automatikusan csupán az egyhangúan „fedhetetlennek és autentikusnak” talált mandátumok birtokosainak neve került be. Amennyiben a tartományok gyűlésein tiltakozás hangzott el valamely mandátum ellen, akkor maga a kamara döntött. Amint láttuk, korszakunkban e döntés legfeljebb csak akkor

volt végleges, ha az érintett követ abban megnyugodott, különben a király ítélte. A kamara működését, tisztviselőinek végleges megválasztását csak akkor kezddhette meg, ha túljutott tagjai többségének igazolásán.

A mandátumokra vonatkozó *viták természete* alig hasonlítható a későbbiekhez. A legdőntőbb probléma az volt, hogy az adott választó testület (bailliage, város vagy káptalan) rendelkezett-e *képviselési joggal*, avagy nem. Az általános rendi gyűlést a király hívta egybe, álláspontja szerint mindig kizárólag egyedül az ő elhatározásától függött, hogy kik kapnak személyre szóló, ill. képviselőre jogosító testületi meghívó levelet. A rendek — különösen a *harmadik rend* — nem nézték jó szemmel az újonnan létesített, a régiéknél függőbb helyzetben levő *bailliage*-ok meghívását, hiszen ezen az úton az abszolutizmusra törekvő király — ahogyan erre a XVI—XVII. században Angliában és Magyarországon is új városi privilégiumok osztogatásával kísérlet történt — majorizálhatta a rendi gyűlést, ellene azonban, mint azt a harmadik rend által hozott 1588-as megsemmisítő döntések példája is mutatja, nem tudtak mit tenni. A ritkán előforduló választási *eljárási viták* a feltárt kisebb-nagyobb szabálytalanságok ellenére sem vezettek a mandátumok megsemmisítéséhez. Többször kétségbevonatot egy-egy követ *választhatósága*, mivel azonban a rendek e megbízásokat alapján véve magánjogi jellegűeknek tekintették, a passzív választójog feltételei pedig nem voltak pontosan rögzítve, ezen okból nem sok megsemmisítő döntés született. Az ítéletek alapján annyi mindenesetre megállapítható, hogy a megválasztott követeknek belföldi honossággal és földbirtokokkal (telekkel) kellett rendelkezniük, bizonyos ideig egy helyen kellett lakniuk, s ténylegesen a katolikus valláshoz kellett tartozniuk.

Megállapítható, hogy a XVII. század elejéig az États Généraux követeinek igazolása az angol parlamenttel párhuzamos fejlődést mutat. A király eredendő joga mellett az is szembeötlő azonosság, hogy az angol és a francia rendi gyűlések ugyanazon időben léptek fel az igazolási jog megszerzéséért. A francia általános rendi gyűlésnek csupán a mandátumok lajstromozását sikerült megszereznie, ami Angliában egyébként mindvégig kancelláriai hatáskörben maradt, a vitás esetek végleges eldöntését nem, az angol parlament viszont éppen ezen utóbbi fontosabb jogkört vívta ki magának. Az azonos törekvések eme eltérő eredménye nyilvánvalóan összefügg a két feudális abszolutista rendszer képviselési intézményeinek egyébként is igen különböző jogkörével.<sup>13</sup>

## 2. §. A francia törvényhozó testületek mandátumigazolási rendszerének létrejötte 1789-ben

1. Az általános rendi gyűlés újbóli összehívásának 1788. évi elhatározása nyomán a párizsi parlament az 1614. évi formák változatlan felélesztése mellett foglalt állást, ezzel azonban a harmadik rendet képviselő nemzeti párt nem értett teljesen egyet. Egyik fő követelés az volt, hogy a harmadik rend nagyságára tekintettel — a korábban felélesztett tartománygyűlések példáját követve — ugyanannyi képviselővel rendelkezék az általános rendi gyűlésben, mint a másik két privilegizált rend együttesen. E létszámnövelésnek persze csak akkor volt értelme, ha a külön-külön rendek szerinti szavazás rendszerét (*vote par ordre*) a képviselők által közösen (*en commun*) megejtendő személyenkénti szavazás (*vote par tête*) váltja fel. Az államtanács 1788. de-

<sup>13</sup> Holtzmann, 212., 378.; Charnay, Naissance (1), 556—578.; Philip, 577.



cember 27-én a Notables gyűlés korábbi ellentétes álláspontja dacára elfogadta a nemzeti párt első követelését (*doublement du Tiers*), a gyűlés működési rendjét illetően azonban nem foglalt állást. A választásokról rendelkező 1789. január 24-i szabályzat nem adott választ e kérdésre.

E csupán látszólag eljárási probléma, amelynek eldöntésétől a *nemzeti képviselő* gondolatának diadala vagy bukása függött, a rendek hagyományosan első teendőjénél, a mandátumok igazolásánál szőnyegre került. Abban mindhárom rend egyetértett, hogy a XVI—XVII. századi törekvés és a még inkább az angol parlament példája nyomán azt a királytól teljesen függetlenül kell megoldaniuk, az eljárás módozatait illetően azonban aszerint, hogy az egyes rendek, ill. követek a rendenként vagy a személyenként való szavazást kívánták-e, összeütköztek az álláspontok. A hosszadalmas vita közvetlenül a mandátumok igazolásáról folyt ugyan, a hangsúly azonban nem ezen, hanem az általános rendi gyűlés működési rendjén volt.

Az első két rend — mivel tagjaik többsége a „*par ordre*” szavazásra kapott utasítást — a kamaránként történő hagyományos igazolást kívánta; velük szemben a „*par tête*” voksolásra utasított harmadik rend — a másik két rend erős kisebbségével egyetemben — a mandátumoknak egyazon ülésben történő verifikálását követelte. E vita hat hétig tartott. A harmadik rend 1789. május 6-án hiába szólította fel az együttes igazolásra a másik kettőt, azok távolmaradtak ülésteremtől, sőt a nemesi rend kamarája nyomban hozzálátott tagjai igazolásához, melyet május 13-ra be is végzett, az egyházi rend pedig egyelőre tétlen maradván az álláspontok közvetítését kísérte meg.

A nemesség által kész tények elé állított harmadik rend ekkor két megoldás között választhatott: vagy az első rendre hallgatva egyezkedésbe kezd a privilegizáltakkal, amint azt a nagypolgári szárnyhoz tartozó Rabau de Saint-Étienne, Nîmes városának protestáns követe javasolta, vagy — a radikális Le Chapelier, a rennesi ügyvéd érvelésének megfelelően — egyszerűen felhívást intéz hozzájuk, hogy csatlakozzanak már *corps de nation*nak titulált harmadik rendhez, amely — akár hajlanak a szóra, akár nem — haladék nélkül megkezdí a mandátumok együttes igazolását (*verification en commun*). A harmadik rend május 18-án beleegyezett ugyan az egyezkedésbe, de az e célból a kamarák számarányában (4:4:8) kiküldött bizottság május 23-i és május 27-i ülésén nem tudott eredményt elérni.

Érdemes itt említést tenni az egyháziak sikertelen kompromisszumos javaslatáról, miszerint mindegyik rend maga igazolja tagjai mandátumát, de utólag ki kell kérnie hozzá a másik kettő hozzájárulását is. Amennyiben közöttük nehézségek merülnek fel, akkor a rendek számarányának megfelelő számban kiküldött biztosok döntenek, ha pedig így sem jutnának egyetértésre, akkor végső fokon a három rend együttes ülése foglal állást. Később Necker is közvetíteni próbált, aki azt javasolta, hogy az igazolásokat maguk a kamarák végezzék, vita esetén is döntsenek a képviselők meghatalmazásairól, ha pedig egy egész küldöttség megbízatása kétes, azt terjesszék a három rend közös bizottsága elé, amelynek döntését a kamaráknak külön-külön meg kell majd erősíteniük. Ha valamely rend nem fogadná el e döntést, akkor végső soron a *király* ítélkezik. E javaslatot csak az egyháziak tették magukévá, a nemesek és a harmadik rend elvetették.

2. Ennek nyomán a harmadik rend június 12-én újra felszólította a másik kettőt a csatlakozásra, s még aznap este hozzálátott a mandátumok igazolásához.

Ez úgy történt, hogy egy képviselő a bailliage-ok rendjén felolvasta a meg-

választott mindhárom rendbeli képviselők neveit, s akik jelen voltak, benyújtották a választási elnökségek által részükre kiadott megbízóleveleket, amelyeket — ha nem volt ellenük panasz — különbizottságok vizsgáltak meg és iktattak be az igazolt mandátumok közé. Bár a másik két rendből — az alsópap-ság néhány követét nem számítva — június 15-ig, az igazolások befejezéséig alig jelent meg valaki, az igazolt képviselők magukat június 17-én Nemzetgyűléssé (*Assemblée nationale*) nyilvánították. Az események sodrában előbb az egyházi rend fogadta el, igaz, a rendek további különállásának hangoztatásával, az együttes manátumigazolás elvét (*verification des pouvoirs en commun*), majd királyi tilalom dacára megjelentek a nemzetgyűlésben az első nemesek is. Végül, június 25-én maga a király szólította fel csatlakozásra a két kiváltságos rendnek a közös igazoláson addig még meg nem jelent tagjait. Az utólag jelentkező, meg nem támadott mandátummal rendelkező egyháziak és nemesek verifikációja is az előbbi formák szerint zajlott le.

A panasszal megtámadott megbízólevelek megvizsgálására a nemzetgyűlés június 19-én tartományonként *igazoló és fellebbezési bizottságokat* hozott létre, amelyek jelentései alapján maga a plénum döntött az ügyekben. E döntések tartalmát illetően kiemelendőnek tartjuk, hogy a harmadik rend, ill. a nemzetgyűlés felhagyva a régi általános rendi gyűlés hagyományos vitatémájával, egyáltalán nem vizsgálta az egyes bailliage-ok képviseleti jogának különben feledésbe merült eredetét.

A *passzív választójog* esetében a nemzetgyűlés a francia honossághoz ragaszkodott, miért is nem ismerte el sem az ypresi, sem a turnai püspök mandátumát, javadalmaik területe ugyanis Franciaország mellett Németalföldre is kiterjedt. Ugyanakkor igazolást nyert néhány kis német fejedelem képviselői megbízatása azzal az indokkal, hogy a francia király hadseregében szolgáltak. *Eljárási* okokból kevés panasz érkezett. A mandátumokat a választási szabályzat szerint a szavazás során, az abszolút többség megszerzésével lehetett elnyerni. Az egyik bretagne-i választás ennek ellenére *közfelkiáltással* bonyolódott le, amit az igazoló bizottság ellentétes véleménye dacára a nemzetgyűlés igazolt, mivel egyhangúnak tekintette a választók szavazását.

3. Az igazolások megejtéséről lezajlott vitákban nagy szerepet játszottak azok *jogi természetéről* vallott nézetek. A rendek kezdettől fogva *bíráskodásnak* tekintették a mandátumok igazolását. A harmadik rend tagjai emellett sokat hangoztatták, hogy e funkció a nemzet által a gyűlésre ruházott alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) részét képezi, s mint ilyet a *nemzetgyűlés szuverenitásával* is összefüggésbe hozták. A harmadik rend számos képviselője azt vallotta, hogy a képviselők, akik a nemzettől kapták megbízatásukat, alkotmányozó feladatuk teljesítéséhez csak akkor láthatnak hozzá, ha előbb szabályosan megalkották testületüket, az ennek előfeltételét képező igazolást pedig csakis maguk, a nemzet képviselői együtt végezhetik el minden külső befolyás nélkül.

A törvényhozó testület *saját bíráskodásának* 1789-ben kivívott, a régi rend előzmények és az angol parlament példája nyomán megvalósított elve *alkotmányos doktrinaként* végigkísérte a francia fejlődést egészen 1958-ig, s jelentős hatással volt a kontinens törvényhozó testületeinek fejlődésére is. Tanulmányunk következő szakaszában a francia törvényhozó testületek igazolási rendszerének szabályozását, szervezetét, eljárását és eredményeit mutatjuk be.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Charnay, Naissance (1), 579—589., Hatschek, 1915, 399—408.; Schmitt, 148—249.

### 3. § A francia törvényhozó testületek mandátumigazolása 1789 után

1. A nemzetgyűlés által 1789-ben kivívott, külső befolyástól mentes mandátumigazolás a fejlődés során vissza-visszatérően hol magában az alkotmányban, hol csupán a törvényhozó testületek házszabályaiban, ill. törvényekben került megfogalmazásra. E szabályozástörténet első állomása a más tekintetben is alapvető 1791. évi polgári monarchikus alkotmány volt, amely csupán érintőleg foglalkozott az igazolásokkal. Kimondta, hogy a megyei választó testületek ideiglenesen igazolják tagjaikat, a törvényhozó gyűlés azonban véglegesen dönt a képviselők igazolásáról. Hasonlóan rendelkezett az 1793. évi girondista alkotmánytervezet is, amely azt emelte ki, hogy az ún. jelölőgyűlések aktusai felett a törvényhozó gyűlés határoz. Az 1793-as jakobinus-alkotmány hallgatott erről az intézményről, ez azonban nyilvánvalóan nem azt jelentette, hogy szakítani kívánt vele; mellőzése inkább azzal függött össze, hogy megszervezői a mandátumigazolást a törvényhozó testület belső szervezetére vonatkozó jogforrás által szabályozandó természetes vívmánynak tekintették. A direktórium 1795. évi alkotmánya egy helyütt — a korábbiakhoz hasonlóan — azt mondta ki, hogy a törvényhozó testület „egyedül bírálja el a jelölő gyűlések választási eljárásának szabályosságát” (23. §); másutt pedig arról rendelkezett, hogy a mandátumok igazolása „kizárólag a törvényhozó testületet illeti meg” (43. §). Nehézség csupán a kétkamarás rendszer miatt merült fel. Egyesek az Ötszázak Tanácsa és az Öregek Tanácsa külön-külön igazolási eljárása mellett szoltak, a többség azonban úgy értelmezte az alkotmányt, hogy az az igazolások megejtésére is a rendes törvényhozási út betartását, azaz mindkét kamara részvételét írta elő. Az igen bonyolult bonapartista törvényhozási rendszert bevezető 1799. évi konzulatusi alkotmány és későbbi módosításai a rendszer lényegéből folyóan nem tették sem lehetővé, sem szükségessé a mandátumok igazolását.

A napóleoni előzmények nyomán érthetően mellőzte ezt az intézményt az 1814. április 6-i szenátusi alkotmánytervezet is, de az 1814. június 4-i Charta sem foglalkozott vele, az újonnan választott képviselőkamara által 1814. június 25-én elfogadott házszabályok viszont kimondták, hogy a kamara maga „dönt a választások érvénye fölött, és az elnök csak azokat nyilvánítja képviselőknek, akik mandátumát igazolják” (5. §). Még tisztábban fogalmazódott meg ez a Napóleon visszatérte után kibocsátott 1815. április 12-i törvényben, amely kimondta, hogy „a képviselők kamarája igazolja tagjai mandátumát és határoz a vitássá tett választások felett” (10. §). E rendelkezést az 1815. július 5-i, a „franciák jogai és alkotmányuk alapvető elvei” c. tervezet is átvette (66. §), XVIII. Lajos azonban elfogadása helyett 1815. július 13-án rendeletileg ismét az 1814. évi Chartát léptette életbe. E rendelet kifejezetten megerősítette az előző évi házszabályokat is, s kimondta, hogy a választási jegyzőkönyveket maga a képviselőkamara vizsgálja felül, amely egyúttal a választások szabályosságáról is nyilatkozik. Más oldalról közelítette meg a kérdést az 1817. február 5-i választási törvény, amely az 1791-es alkotmányhoz hasonlóan arról rendelkezett, hogy a helyi választási bizottság vizsgálja felül a választási kollégiumokban, ill. szekciókban történt szabálytalanságokat, a végleges döntés azonban a képviselőkamarát illeti meg (11. §). Említést érdemel még az 1831. április 19-i alaptörvény azon rendelkezése is, amely kimondta, hogy a képviselőkamara tagjai választhatóságának egyedüli bírása.

A második köztársaság ideiglenes kormánya 1848. május 1-én rendeletben

szabályozta az alkotmányozó nemzetgyűlési mandátumok igazolását. Eszerint a „nemzetgyűlés határoz a mandátumok érvényessége felett és a nép képviselőinek nyilvánítja azokat, akik mandátumát érvényesnek mondta ki” (11. cikkely). Megerősítette ezt mind az 1849. március 15-i választójogi rendelet („A választások lefolyásának érvényessége felett a nemzetgyűlés határoz...”, amely az érvényesség egyedüli bírója”), mind az 1849. június 19-i alkotmány, amely szerint „a nemzetgyűlés igazolja tagjai mandátumát és határoz a választások érvényessége felett” (26. §).

Az 1852. február 2-i alaprendelet átvette az 1849-es választójogi rendelet idézett szakaszát, amelyet az 1871. január 29-i választójogi rendelet is — az 1849-es szabályozás megújításával egyidejűleg — természetsszerűleg szintén fenntartott. A harmadik köztársaság alkotmánytörvényeinek kidolgozásakor — némi bizonytalankodás után — egyértelműen megerősítést nyert a mandátumigazolások korábbi rendje. Az 1875. július 16-i alkotmánytörvény világosan kimondta, hogy „minden kamara saját tagjai választhatóságának és szabályos megválasztásának kizárólagos bírója” (10. cikkely).

Noha már a harmadik köztársaság alatt is hangzottak el érvek a kamarák e saját bíraskodási jogkörének más szervre való átruházása mellett, az 1946-os alkotmány — ha nem is vita nélkül — változatlanul hagyta ezt az intézményt, amelyet így csak az 1958. évi alkotmány ruházott át az újonnan szervezett Alkotmánytanácsra.<sup>15</sup>

2. Akár az alkotmány mondta ki a mandátumigazolásoknak a törvényhozó testületek hatáskörébe való utalását, akár a házszabályok, a szervezeti és eljárási rendszer meghatározása mindig ez utóbbiakra maradt. Amint azt az angol választási bíraskodás korai szakaszában is láttuk, a törvényhozó testület plénuma rendszerint csak a ház szervei által előkészített ügyekben döntött, hiszen a többszáz tagból álló testület különben nehezen alkothatott volna magának képet az ügyekről. Az előkészítés a francia törvényhozó testületekben az angol bizottsági rendszerrel ellentétben döntő súllyal az ún. *bureauk* — a magyar házszabályi terminológia szerint: *osztályok* — hatáskörébe tartozott, amelyek a kamara végleges megalakulása előtti ülésén a korelnök ellenőrzésével megejtett *sorshúzás* révén jöttek létre. Elsődleges feladatuk a hozzájuk utalt mandátumok igazolása volt, ennek teljesítése után sem szűntek azonban meg; az ülésszak folyamán az utólagosan benyújtott mandátumok megvizsgálásával is foglalkoztak.

Az osztályok száma a törvényhozó testület nagyságától és feladataitól függően változott. Az 1791-es törvényhozó gyűlés 10, az 1815—1848 közötti képviselőkamara 9, az 1848-as alkotmányozó gyűlés 18, az 1849-es törvényhozó gyűlés 16, a császárkori Corps législatif 7, később 9, a harmadik köztársaságbeli képviselőkamara 11, a szenátus 9, a negyedik köztársaság nemzetgyűlése 10, köztársasági tanácsa pedig 6 osztályra tagozódott.

A kamara elnöke a választási iratokat — a mandátumokat és a megtámasztásokat — a département-ok alfabetikus sorrendjében osztotta ki az osztályok között, azok sorszáma rendjén. Általános szabály volt, hogy a kérdéses választásban érdekelt képviselő nem vehetett részt annak elbírálásában. Sőt 1791-ben, mivel az ugyanazon département-okban megválasztott képviselőket — mint korábban a bailliage-ok követeit — egyazon küldöttség tagjainak tekintették, törvény mondta ki, hogy egyetlen képviselő sem vehet részt saját kül-

<sup>15</sup> Charnay, Naissance (2), 20—56.; Charnay, Les Scrutins, passim.

dötségének igazolásában. Később a korlátozás hatályát a plenáris vitára is kiterjesztették, egyben azonban a képviselő saját mandátumára szűkítették le.

Minden osztály tevékenysége azzal kezdődött, hogy első ülésén elnököt és titkárt választott, majd a hozzáutalt ügyeket előadók között osztotta szét; 1833-tól a házszabályok arra is lehetőséget nyújtottak, hogy az iratok előzetes megvizsgálására e viszonylag nagyszámú testületek a politikai szempontok figyelembevételével öt tagból álló albizottságokat (*sous-commissions*) alakítsanak.

Az angol közösségek házával szemben, amely eredetileg is csupán a vitás, később pedig egyértelműen csak a petícióval *megtámadott* mandátumok elbírálását vonta magához, a francia törvényhozó testületet az általános rendi gyűlés XVI—XVII. századi hagyományai nyomán és az 1789-es forradalmi vívmány hatására *minden* mandátumot, ill. választást *hivatalból* megvizsgáltak. A gyakorlatban így is jól elkülönült egymástól a meg nem támadott és a megtámadott megbízólevelekre vonatkozó eljárás. Megkülönböztetésüket a mindenkor sürgető szükség is indokolta, mivel törvényhozó testület csak akkor alakulhatott meg, ha tagjainak abszolút többsége már igazolást nyert.

Az osztályok a meg nem támadott mandátumokat megalakulásuk után nyomban megvizsgálták, s e lényegileg formális vizsgálat eredményéről azonnal tájékoztatták a kamara plénumát, amely e jelentéseket végleges megalakulása érdekében rendszerint azonnal tudomásul vette. Csak ezután láthattak hozzá a „választási tiltakozások” (*protestations électorales*) útján megtámadott választások megvizsgálásához. E tiltakozások — melyeket csak az angol megfelelőjüktől való következetes megkülönböztetés miatt nem nevezünk petícióknak — sok vonatkozásban eltértek az angol választási petícióktól. Választási tiltakozást minden aktív választójoggal rendelkező francia állampolgár benyújthatott, e joggal való éléshez ugyanis itt nem követelték meg, hogy az illető fel legyen véve az adott kerület választói névjegyzékébe. Tiltakozást nyújthatott be minden képviselő, sőt maga a kormány is. A tiltakozás nem volt formákhoz kötött, bejegyezhető volt a választási jegyzőkönyvbe, de egy közönséges levél is megfelelt e célnak, ha a törvényhozó testülethez volt címezve, s kitűnt belőle a tiltakozó személye és azon szándéka, hogy a kamarát konkrét választási sérelmekről kívánja tájékoztatni. A benyújtás határideje nem volt meghatározva, az persze természetes, hogy nem terjedhetett túl a kamarának a mandátumról hozott végleges döntésén. A protestálónak tiltakozása benyújtását követően az osztályok lehetővé tették, hogy meghatározott időn belül beterjeszthesse, ill. kiegészíthesse bizonyítékait.

E tiltakozó iratokat a francia közjog nem periratoknak, csupán a kamara „információs eszközének” tekintette. Benyújtóik nem rendelkeztek perjogi jogosultságokkal; szerepük csupán a büntetőeljárást kezdeményező feljelentőjéhez hasonlítható. Helyzetükre jellemző, hogy hiába vonták vissza iratukat, az eljárás tovább folyt, így a visszavonás legfeljebb a korábbi állítások, ill. bizonyítékok crejét csökkenthette.

Az osztály eljárása során mind a tiltakozókat, mind a megtámadott képviselőt személyesen, akár együtt, akár külön-külön is meghallgatta, ha azonban az utóbbi letartóztatásban volt, akkor az e célból való ideiglenes szabadlábra helyezését a kamara általában elutasította. A „felek” által írásban vagy szóban előtárt bizonyítékokon túlmenően az osztály elvileg igen tág inkvizitórius hatáskörrel rendelkezett. Tanúkihallgatásokat rendelhetett el, az illetékes miniszterek útján bekérhette a választási és más közigazgatási iratokat, egyéb felvilágosításokat igényelhetett a közigazgatási szervektől, s mindezen túl in-

ditványt tehetett a prefektus által lefolytatandó helyszíni vizsgálatra is. E papi-ron igen szélesnek tűnő hatáskör különösen a XIX. század első felében igen csekély értékű volt, hiszen a tanúkra a mandátumigazolási eljárásban nem vonatkoztak az általános (polgári) perjogi szabályok, vallomásaikra nem voltak megeskethetők, miért is azok — a tiltakozó iratokhoz hasonlóan — csupán egyszerű bejelentéseknek minősültek. A miniszterek gyakran meg is tagadták a kért bizonyítékok kiadását, ill. előteremtését. E magatartás ellen egyedül parlamentáris felelősségre vonásuk nyújthatott volna segítséget, ennek alkalmazása azonban sokkal bonyolultabb volt, mintsem azt minden egyes vitás választási esetenél elő lehetett volna venni.

Az osztályok az eléjük tárt és az általuk megszerzett *bizonyítékok szabad mérlegelése* alapján alakították ki véleményüket, amelyeket javaslat formájában terjesztettek a kamara elé. E vélemény nem kötötte az osztályt, miért is az — új tények felmerülése esetén — a kamara napirendjére való kitűzés előtt megváltoztathatta véleményét.

Az osztályok helyhez kötöttsége, a bizonyítékok beszerzésében megnyilvánuló korlátozott lehetőségei vezettek 1842-ben — a kormány ellenzése dacára — a választási vizsgáló bizottság (*commission d'enquête*) intézményéhez. Vizsgálat elrendelésére az osztályok tettek javaslatot a kamarának.

A kiküldött vizsgáló bizottság feladatköre az osztályokéval volt azonos. A ténylegesen először csak 1848-ban véghez vitt helyszíni vizsgálatról eltekintve hasonló volt munkamódszerük is. A miniszterek, ill. az alájuk rendelt hatóságok a hatalmi ágak elválasztására hivatkozva éppúgy megtagadták tőlük is a felvilágosításokat, mint az osztályoktól. Hosszú ideig nem volt külön helyzetük a tanúbizonyítás terén sem, hiszen 1914-ig semmilyen kényszerítő eszközzel nem rendelkeztek. Ekkor egy törvény a kamara esetenkénti döntésétől függően a vizsgáló bizottságokat is felhatalmazta a tanúkkal szemben más eljárásokban alkalmazható kényszerítő eszközök alkalmazására.

A mandátumok sorsáról végső soron maga a törvényhozó testület (a kamara) a házszabályok szerinti eljárásban döntött. A *meg nem támadott mandátumok* igazolása mindvégig igen egyszerű, gyors és formális maradt. Eredetileg napirendre tűzésük is automatikusan történt, csupán a harmadik köztársaság idején tértek át ezen esetekben is az előzetes, írásban történő kitűzésre. A plénum minden esetben vita nélkül döntött az osztályok jelentéseiről.

A *megtámadott mandátumokra* vonatkozó jelentéseket a mindenkori házszabályok rendelkezései szerint előzetesen fel kellett venni a napirendre. Hiányossága volt a házszabályoknak, hogy nem írták elő a napirendre tűzés határidejét, miért is megesett, hogy a döntések akár évekig is *elhúzódtak*.

E vita nyilvános ülésen, az egyébként is szokásos házszabályi keretek között zajlott le. Megkezdéséhez, ill. a határozat meghozatalához a mindenkori házszabályok által rendezett határozatképesség megállapítására volt szükség. A vitában minden képviselő, még az érintett is, hallathatta szavát. A döntésben a megtámadottn kívül minden képviselő, még az addig igazolási eljárás alá nem vontak is résztvehettek. A mandátum sorsa legtöbbször a kamara pillanatnyi összetételétől függött, ezért az érintett képviselők levelek és sürgönyök révén mozgósították barátaikat, de olykor-olykor még ajándékok osztogatásától sem riadtak vissza. Általános jelenség volt, hogy az ügy tárgyalásában részt nem vett képviselők is voksoltak, miáltal — hiába is próbálkoztak többször megszüntetni e visszás állapotot — megsértették azt a fontos burzsoá

törvénykezési elvet, miszerint csak az eljárásban mindvégig jelenlevő bírák mondhatnak ítéletet egy adott ügyben.

A kamara határozata (*décision*) abban az esetben, ha tiltakozás megalapozott volt, érvénytelennek mondta ki a választást (*invalidation, annulation*), vagy — 1833-tól kezdve — megváltoztatta eredményét (*réformation*), ha pedig alaptalan volt, akkor érvényesnek minősítette a mandátumot (*validation*).

A választás semmissé nyilvánítására elvileg akkor volt lehetőség, ha 1. a kamara kétségbevonhatatlanul meggyőződött arról, hogy a választók akaratát meghamisították anélkül, hogy az eredményt egy egyszerű aritmetikai helyesbítés révén megváltoztathatná; 2. a képviselővé nyilvánított személy a választás időpontjában nem rendelkezett választhatósággal.

Az egyéni választókerületi rendszerben elvileg egyik körülmény fennforrásának megállapítása sem jelentett nehézséget, a lajstromos rendszerben viszont kérdéses volt, hogy az egyes jelöltekkel, ill. listákkal kapcsolatos visszaélések kihatnak-e a többi jelőltre, ill. listára is. Noha egyes esetekben valóban anomáliák keletkeztek, a választás oszthatatlanságának elve alapján a kerület egész választását semmissé kellett nyilvánítani mindenkor, ha a választók akaratát csalások, vagy szabálytalanságok miatt nem nyilatkozhatott meg szabadon. A passzív választójog hiánya miatt megsemmisített mandátum a lajstromos rendszerben sem okozott problémát, hiszen a megüresedett helyet jogszabály által jöeleve meghatározott személy foglalta el. Ez esetben csupán az vetődött fel, hogy az ilyen képviselővel együtt az adott lajstromról megválasztott valamennyi honatya mandátumát meg kellene semmisíteni, hiszen lehetséges, hogy éppen a passzív választójoggal nem rendelkező jelölt személyisége vonzotta a szavazókat a listához. A gyakorlat nem fogadta el ezt az álláspontot.

A kamarák a képviselővel szemben csak akkor nyilváníthattak megválasztottnak egy másik jelöltet, ha a választás során olyan, számszerűleg megállapítható szabálytalanság történt, amelynek alapjait feltárva az eredményt a választóközönség akaratának megfelelően módosítani lehetett. E reformáció révén tehát a kamara nem léphetett a választók helyébe, csupán a szavazás eredeti, helyes eredményét rekonstruálhatta.<sup>16</sup>

3. A francia mandátumigazolás első *anyag*i jogi szabályának az 1795. évi alkotmány azon rendelkezése tekinthető, amely a választási vesztegetést a közjogi jogosítványok — így a választójog — elvesztésével is sújtotta. A törvényhozó testület megalakítását célzó választásokat gátló cselekmények igen súlyos megtorlásáról rendelkező 1796-os törvény viszont nem tartalmazott ilyen alkotmányjogi jellegű szankciót. A *Code pénal* (1810), amely az angol példa nyomán a kontinensen első ízben szabályozta a választási bűncselekményeket, köztük pl. a választási vesztegetést is (109—113. cikkely), felvette azt. Mivel a napóleoni kódex tényállásai a gyakorlatban igen hiányosnak bizonyultak, az 1849. március 15-i választójogi rendelet (98—116. cikkely), valamint az előbbi rendelkezéseit alig módosító 1852. február 2-i alaptörvény (IV. cím, 31—47. cikkely) újra szabályozta a választási bűncselekményeket. Ezen, a gyakorlatban *Code pénal électoral*nak is mondott szabályozás mellett a büntetőtörvénykönyv formailag sértetlenül maradt rendelkezései csak szubszidiárius módon érvényesülhettek. Mivel e választási bűncselekményeket az angol törvényekkel ellentétben a francia törvényhozók nem minősítették egyben érvénytelen-

<sup>16</sup> Charnay, *Le controle*, 199—237., 257—297.; Philip, *passim*; Lebon 101—105.

ségi okokká is, a választási bíráskodás anyagi jogi szabályainak kifejlesztése csakis az eljáró szervekre maradt, amelyek a választójogi törvények egyéb rendelkezései — így passzív választójog feltételei, a választási eljárás szabályai — mellett tekintetbe vehették a bűncselekmények törvényi szabályait is, e folyamat pontos részleteiről azonban a francia forrásművek alapvető hiányossága miatt egyelőre nem nyújthatunk képet.<sup>17</sup>

4. Ez utóbbi kérdéshez is közelebb visz bennünket a francia *mandátum-igazolási gyakorlat* történetének vázlatos áttekintése.

A nagy francia forradalom későbbi időszakában, a törvényhozó gyűlés és a Konvent tagjainak igazolásában is lényegileg az alkotmányozó nemzetgyűléséhez hasonló gyakorlat érvényesült. Egyik testület sem semmisített meg egyetlen mandátumot sem, pedig 1791-ben alapos kifogások merültek fel némely képviselők választhatósága iránt, 1792-ben pedig egyes választások erőszakoskodásokkal tarkítva, csalások közepette zajlottak le. A direktórium időszakában összehívott törvényhozó testület tanácsainak együttes verifikációja az igazolások elfajulására szolgált egyedülálló példát. A tanácsok az első, az 1795. évi választások nyomán egy visszaható erejű törvény segítségével öt szabályosan megválasztott képviselőt fosztottak meg mandátumától azon indoklással, hogy ellenezték a 2/3-os törvények elfogadását. A rojalista győzelmet hozó 1797-es választások nyomán katonai presszió hatása alatt elfogadott szeptember 5-i (V. év fructidor 19-i) törvény még ezen is túltett, amikor a direktórium államcsínyét leplezendő „illegitimnek és semmisnek” nyilvánította 49 département választását, majd száműzetésre ítelt 53 képviselőt. E két rendelkezés együttvéve 177, már igazolt képviselőt fosztott meg mandátumától. A törvény az utólagos semmissé nyilvánítást azzal indokolta, hogy „a választók... a törvényhozó testületig bejuttatták az emigránsokat, a lázadók vezetőit és a kimondottan királypártiakat”. Minden különösebb indok nélkül 8 megyében semmisítette meg a mandátumokat az újabb választásokat követően hozott 1798. május 11-i (VI. év floréal 22-i) törvény is. A direktórium időszakában megejtett választásokon előfordult, hogy a megyei elektori kollégium kisebbsége a többségtől különváltan ún. *szakadár gyűlésben* választotta meg a maga képviselőit. A tanácsok 1795-ben két, 1797-ben pedig három ilyen szakadár gyűlés választásait semmisítették meg, az 1797. szeptember 5-i törvény azonban ezek közül egyet-egyet utólag mégis érvényesnek minősített. 1798-ban minden szakadár gyűlésben megejtett választást érvényesnek minősítettek, miközben a többségi gyűléseken szerzett ellenzéki mandátumokat megsemmisítették. Az 1799. évi választások után egyetlen kivétellel a többségi gyűléseken megszerzett mandátumot ismerték el törvényesnek. Ily módon tehát a mandátumigazolás intézménye, amely 1791—92-ben megmaradt eredeti funkciója mellett, a direktórium időszakában a politikai visszaéléseket alig leplező jogi eszközzé süllyedt, amelyet egyaránt alkalmaztak a rojalisták és a baloldal ellen.

5. A *liberális monarchiák* — a restauráció és a júliusi királyság (1815—1848) — kora ezen a téren is visszanyúlt azokhoz az alapokhoz, amelyek 1789-ben, ill. 1791-ben nyertek alkotmányos megfogalmazást. A korszak 11 törvényhozási periódusának általános választásai nyomán általában 20—25 választási tiltakozás érkezett a képviselőkamarához, a megsemmisítések száma pedig 6—13 között mozgott.

<sup>17</sup> Freudenthal, 36—37., 53.; Mayer, 258., 318.



A megsemmisítési okok között első helyen a *választhatóság hiányát* említjük. A kamara szorosan értelmezte a passzív választójog törvényi feltételeit. A cenzushiány 15, a korhatár el nem érése 4, a községi illetőség hiánya 3, a francia állampolgárság meg nem léte pedig egy esetben vezetett a mandátum elvesztéséhez. A kamara törvényellenesen vagy a direktórium időszakából ismeretes módokon nem teremtetett új választhatóságot kizáró okokat. Az ítékezés politikai jellege legfeljebb abban nyilvánult meg, hogy nem mért egyenlő mércével: a többségi mandátumokat nem minden esetben semmisítette meg akkor sem, ha arra nyilvánvaló ok is lett volna.

A *választási eljárás szabályainak megsértése* igen eltérő módon került elbírálásra. Voltak választások, amelyek után a kamara egyszerűen átsiklott a törvénysértéseken — így pl. a titkosság megsértésén is —, máskor pedig az eredményre gyakorolt hatásuktól függetlenül megsemmisítési okká nyilvánította azokat. A kormány számára nagy befolyást engedett a *választói névjegyzékeknek* a prefektusok által való összeállítására. A kamara 1828-ban 6 mandátumot semmisített meg emiatt. Több ízben okozott gondot a szavazatok össze-számlálása, ill. az eredmény értékelése is. Ilyen esetekben 1833 után — amint arra az eljárás fejlődésénél is utaltunk — az eredeti számszerű állapot helyre-állítására révén a mandátumnak egy másik jelöltre való átruházásra is sor kerülhetett.

A kormány kezdettől fogva, később pedig a magánszemélyek is arra törekedtek, hogy illetéktelen módon is befolyásolják a szavazókat. A kormányzat részéről megnyilvánuló pressziót és korrupciót az állami tisztviselők közvetítették. Ez egyébként az anyagi előnyök megcsillantásától a hidak, utak és vasutak ígérgetésén és a hivatali kényszeren át a címek-rangok osztogatásáig terjedt. E cselekményeket a kamara általában nem sújtotta szankciókkal; a vizsgálati jog megszerzése után is csak arra futotta erejéből, hogy a legbotrányosabb választások eredményét megsemmisítse. Egyik ilyen híres eset 1842-ben Lafitte bankár nevéhez fűződött, akit egymás után négyszer választottak meg ugyanazon kerületben, a kamara azonban csak az ötödik választását ismerte el, miután előzetesen visszavonta a vasútépítésre tett ígérését.

Az ellenzék elleni hathatós eszköz volt a kormány által bevezetett, illegális hatósági presszióval is járó *hivatalos jelöltség* intézménye is, amellyel szemben ugyancsak 1842-ben sikerült először eredményesen fellépni a kamarának.

A francia alkotmányos monarchiák képviselőkamarájának igazolási gyakorlatát a politikai szociológia módszereivel elemző Charnay arra a megállapításra jut, hogy az „nem lehetett túlságosan hatékony”, hiszen a kamara maga is nagyrészt államhivatalnokokból és a kormányhoz közelálló földbirtokosokból, ill. vállalkozókból tevődött össze, akiknek nem állt érdekükben saját soraik megtizedelése. Kétségtelen, hogy már e korszakban is érvényesültek *pártpolitikai szempontok* a döntésekben, ezek azonban inkább csupán a többség javát szolgálták, anélkül azonban, hogy a kisebbséget is sújtották volna.

6. A *második köztársaság* (1848—1851) idején két parlamenti választás volt Franciaországban: az alkotmányozó gyűlést 1848. április 23-án, a törvényhozó gyűlést pedig 1849. május 13-án megejtett választáson hívták életre.

A mérsékelt köztársaságiak győzelmét hozó első, valóban demokratikus általános választások ellen kevés panasz érkezett be. Az alkotmányozó gyűlés — bár az egyházi befolyás miatt is volt panasz — kizárólag eljárási okokból

semmisített meg mandátumokat: hármat a választói névjegyzék hibás összeállítására, kettőt a szavazási eljárás megsértésére, kettőt pedig a szavazólapok újraszámolása következtében.

A rendparti többségű törvényhozó gyűlés igazolása a konzervatív pártosság jegyeit viselte magán. Az ellenzék 20 megyében mintegy 100 mandátumot támadott meg alapos indokokkal, a gyűlés azonban ezek közül csak 10-et semmisített meg. Ezzel szemben 1849 júniusában, amikor a baloldal sikertelen kísérletet tett az antidemokratikus fejlődés megállítására, a kamara igazolási jogkörét túllépve, a már igazolt képviselők közül 30 baloldali köztársaságit fosztott meg mandátumától.

A köztársasági mandátumigazolások között a legérdekesebbek *Bonaparte Lajos* nevéhez fűződnek. Az Angliában élő emigráns herceget az 1848. június 4-i pótválasztások alkalmával négy megyében is beválasztották az alkotmányozó gyűlésbe. Igazolása persze nem ment simán. A mérsékelt köztársaságiak arra hivatkoztak, hogy a Bonaparte család idősebb ágának száműzetését elrendelő 1832-es törvény érvényben van, a többség viszont a Louis Blanc és Jules Favre által is támogatott bonapartisták mellé állva igazolta e választásokat. Azon túl, hogy az említett törvény az Orléans-i dinasztia bukásával célját veszítette, a nemzetgyűlés azért is hajlott az igazolásra, mert a választói kollégiumok döntésében a népszuverenitás megnyilvánulását vélte felfedezni. A hatalomra törő Bonaparte Lajos igazolása ellenére lemondott valamennyi mandátumáról, majd az 1848. szeptember 17-én megejtett pótválasztások alkalmával öt megyében ismét megválasztatta magát, ami ellen az alkotmányozó nemzetgyűlés mostmár nem emelt kifogást.

7. A jogtörténetileg új elemet nem nagyon hozó *második császárság*beli mandátumigazolások az 1849-ben megkezdett úton haladtak tovább. Az 1852. és 1857. évi választások után lényegileg nem befolyásolták a törvényhozó testület összetételét, az 1857-es pótválasztások, valamint a későbbi választások (1863, 1869) alkalmával a tiltakozások (petíciók) számának növekedésével párhuzamosan emelkedett a megsemmisítések száma is. Különösen szembetűnő, hogy a fokozatos liberalizálódás hatására egyre erősödött a kormányzat hivatalos jelölési rendszerével szembeni ellenállás, ami a legkirívóbb esetekben mandátummegsemmisítésekhez, ill. kényszerű lemondásokhoz is vezetett.

A törvényhozó testület igen szigorúan, de szorosan alkalmazta a *választhatóságot kizáró okokat*. Ezért pl. 1857-ben a törvényes korhatárt el nem érő *Louis de Cambacérès* gróf mandátumát megsemmisítették, de a nyilvánvalóan szoros kapcsolat ellenére sem mondták ki semmisnek sem a *Crédit Foncière de France* kormányzójának és alkormányzójának, sem a császári udvar tagjainak mandátumait, ugyanis az 1852-es alaprendelet által passzív választójogot kizáró okká minősített szolgálati viszony nem fűzte őket a kormányhoz.

A második császárság idején megsemmisített 18 mandátum közül csupán 4 volt ellenzéki, 14 pedig a kormánypártot terhelte, e kétségtelenül kedvező arány értékelésénél azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ellenzék a mindenkorai törvényhozó testületben csak törpe minoritást alkotott.

8. A törvényhozó testület által gyakorolt mandátumigazolás klasszikus korszaka a *harmadik köztársaság* időszaka (1870—1940) volt. E hetven esztendő alatt intézményünk gyakorlata is követte azt a politikai és alkotmányjogi fejlődésvonalat, amit maga a republikánus rendszer megtett.

A polgári demokratikus köztársaság kivívásának és megszilárdításának évtizedére három törvényhozási ciklus esett. Az első időszak (1871—1876) a man-

dátumigazolás szempontjából alig érdemel figyelmet. Egyedül a távollétében megválasztott két Orléans-i herceg ügyét emelhetjük ki, akiket a Bordeaux-ban ülésező nemzetgyűlés monarchista többsége a választásukkor még hatályban levő 1848. május 28-i száműzetési törvény ellenére igazolt. A kamara ez alkalommal is azt hangoztatta — miként 1848-ban Bonaparte Lajos esetében, hogy „a nép visszavonta azt az ítéletet, amelyet 1848-ban hozott meg”.

A két következő ciklus (1876—1877 és 1877—1881) idején a monarchista erők még szilárd bázissal rendelkeztek a helyi közigazgatásban és az egyházban, amit mind az 1876., mind az 1877. évi választásokon ki is használtak a republikánusokkal szemben. Különösen az utóbbi alkalommal volt nagy a Mac Mahon kormányzata által támogatott közigazgatási presszió és a Duponloup érsek által szított klerikális agitáció. Ennek ellenére a republikánusok mind a két alkalommal győzelmet arattak, s többségüket növelendő a mandátumigazolás fegyverével „nagy mézszárlást” végeztek a konzervatív ellenzék soraiban. Így pl. csupán az 1877—78. évi igazolások során 77 ellenzéki képviselő („Mac Mahon jelöltje”) mandátumát semmisítették meg hivatalos — közigazgatási és egyházi — presszió címén.

Az 1879. évi pótválasztások nyomán keletkezett igazolási esetek közül különös figyelmet érdemel a Bordeaux-ban mandátumot nyert Blanqui ügye. A munkásforradalmár mandátumát az előadó elítéltetésére, ill. börtönben léteire alapított törvényes passzív választójogot kizáró ok alapján kérte megsemmisíteni. Ezzel szemben az akkor még haladó nézeteket valló Clemenceau arra hivatkozva, hogy a kamara nem a törvény betűi által kötött bíróság, hanem egy olyan *szuverén jury*, amely esetről esetre maga bírálja el a választathatóság feltételeit, a mandátum igazolását javasolta. A kamara ez esetben — nem úgy, mint annak idején az egykori dinasztiai képviselővé választott tagjai ügyében — szigorúan kötötte magát a törvény betűihez, s 454:33 arányban semmissé nyilvánította Blanqui mandátumát, aki ugyan ezt követően amnesztiában részesült, elvesztett mandátumát azonban a pótválasztáson már nem tudta visszanyerni. Charnay szerint is nyilvánvaló, hogy a „kamara nem követte volna el ezt a jogtiprást, ha nem forradalmárról lett volna szó”.

A következő 6 törvényhozási periódusban (1881—1905) a köztársasági többség megszilárdította hatalmát. A többnyire a konzervatív pártok sorait ritkító mandátummegsemmisítések száma fokozatosan csökkent, amikor azonban a jobboldal némileg előretört (1885-ben, 1889-ben és 1902-ben), a többség mindjárt ehhez a fegyverhez nyúlt. A legnagyobb volt a megsemmisítések száma az 1885. évi lajstromos választások után, amikor a kamara öt megye választásait semmisítette meg, ez pedig 22 jobboldali kisebbségi mandátum elvesztéséhez vezetett.

Ebben az időszakban egyébként lényegesen megváltoztak a választások illegitim befolyásolásának eszközei is. A parlamentáris monarchiák alatt kialakított s a második császárság idején igen kiterjedtté vált *közigazgatási presszió háttérbe szorult*. Csupán a hivatalnok-választókra gyakorolt „diszkkrét nyomás” maradt meg belőle, ez pedig nem befolyásolhatta a választók tömegeit. A *korruptió* ezzel szemben a korábbinál lényegesen nagyobb mérvűvé vált. Gyakori volt a kollektív korruptió: az egyes települések választóinak új létesítmények, közmunkák és állami szubvenciók ígérete útján való megnyerése. Az egyéni korruptió sem a „klasszikus” angol (és magyar) vesztegetés, ill. etetés-ítatás elterjedését jelentette, sokkal inkább egyes választók, ill. választási bizottsági tagok részére kilátásba helyezett kitüntetések és állások ígé-

rete révén valósult meg. Az előnyökkel való kecsegtetéshez közel állt a hátrányokkal való fenyegetés, ami különösen a munkaadói kényszerben és az egyházi presszióban nyilvánult meg. Igen jellemző, sok petícióra és több megsemmisítésre okot szolgáltatató volt az utóbbi, amely a republikánusok és az egyház közötti küzdelem megnyilvánulása is volt. A korrupció és a presszió mellett természetesen fennmaradtak a hagyományos megsemmisítési okok — a választhatóság hiánya, ill. az eljárási szabálysértések — is, ezek azonban a megsemmisítések körében alárendelt jelentőségűekké váltak.

Az első világháború előtti három törvényhozási ciklus alatt (1906—1919) az igazolási eljárások az érdektelenségbe fulladtak. Noha e választások sem voltak mentesek a visszaélésektől, a képviselőház általános választásonként mindössze 2—2 (konzervatív) mandátumot semmisített meg.

Az 1919-ben bevezetett, meglehetősen bonyolult *lajstromos* választási rendszer végképp kiküszöbölte a hagyományos választási visszaéléseket. Ennek és a győztes háború utáni belpolitikai viszonyoknak tudható be, hogy a jobboldali nemzeti blokk győzelmével végződött 1919-es választások után mindössze egy petíció futott be, de a kamara egyetlen mandátumot sem semmisített meg. A „baloldali kartell” többségét eredményező 1924-es választások után nem sokban módosult e helyzet. A négy eredménytelen petíció mellett sor került ugyan néhány hivatalból megejtett reformatív jellegű képviselővé nyilvánításra, ez is arra mutat azonban, hogy *lajstromos* választások esetén szinte kizárólag csak az *eljárási törvényt* sértések vezethetnek a választás megsemmisítésére, ill. az eredmény megmáskítására.

Az *egyéni* választókerületi rendszer 1927-ben történt visszahozatala ismét teret engedett a korábban szokásos választási visszaéléseknek, mint az a harmadik köztársaság három utolsó törvényhozási ciklusában (1928—1939) a választási protestációk és a megsemmisítések növekvő számában is kifejeződött. Különösen jelentősek voltak a baloldali többséggel végződött 1932. és 1936. évi választások. Az 1932—1933-ban korrupció miatt három jobboldali kisebbségi mandátum került — elsősorban munkaadói befolyásolás okából — megsemmisítésre. Rendkívül hevesek voltak az 1936. évi igazolások is, amikor a népfront-hoz tartozó többség hat ellenzéki mandátumot, köztük Herriot és Tixier-Vignancourt jobboldali képviselőket is, érvénytelenné nyilvánította korrupció és meg nem engedett választási manőverek miatt. Ugyanakkor igazolt a kamara néhány olyan baloldali — köztük 2 kommunista — képviselőt, akik Charnay szerint nem rendelkeztek passzív választójoggal.<sup>18</sup>

9. Az a mondottak alapján túlzás nélkül megállapítható, hogy a kamara mindenkori többsége — ha érdekei megkívánták — könnyűszerrel felhasználhatta a mandátumigazolás intézményét az ellenzék sorainak megritkítására. A verifikációs gyakorlatnak ezen vitathatatlanul *pártpolitikai* jellege Franciaországban is felvetette ezen hatáskörnek a törvényhozó testületekről egy *független bíróságra* való átruházásának gondolatát. Az *angol példa* követésére irányuló felhívások a harmadik köztársaság képviselőházában is el-elhangzottak, főként a mandátumigazolásokat magukra nézve sérelmesnek tartó ellenzékiek részéről, ez azonban komoly törekvéssé mégsem vált. A honatyák panaszait az alkotmányjogi szakirodalom jelesei és megtoldották a maguk érveivel, velük szemben is igen súlyos ellenérvek hangzottak azonban el. Ez utóbbiak meg-

<sup>18</sup> Charnay, Naissance, 2, 20—56.; Charnay, Les Scrutins, passim; Tecklenburg, 105—107.; 121—126., 130., 143.

lepően hasonlatosak az angol bírói kar eredeti álláspontjához. A bíróságok túlterheltsége, a politikailag kellően alkalmas fórum hiánya mellett döntően a bírácoknak a napi politika hullámaintól való távoltageát hangoztatták. Emellett nem szabad elfelednünk azt sem, hogy Franciaországban, ahol a hatalmi ágak elválasztása viszonylag következetesen megvalósult, a törvényhozó testületek tagjai saját szuverénitásukra, ill. függetlenségükre való hivatkozással sokkal inkább ragaszkodtak e forradalmi eredetű hatáskörhöz, mint az angol honatyák.<sup>19</sup>

### III. NÉMETORSZÁG

#### 1. §. A meghatalmazások legitimációja a feudális Reichstagban

1. A hosszabb fejlődés során kialakult német birodalmi gyűlés (*Reichstag*), amely a XV. század végére nyerte el végleges — háromkúriás — formáját, a szükségképpen meghatalmazottak révén jelenlevő birodalmi városoktól eltekintve a személyes képviseleten alapult. A meghívott a személyes megjelenés terhes kötelezettsége alól kellő indokok alapján is csak akkor nyert felmentést, ha egy küldött révén (*durch Boten*) kimentette magát. E joggal kezdetben csak az *egyháziak* élhettek. A *választó fejedelmek* az Aranybullában (1356) kaptak lehetőséget arra, hogy követekkel képviseltessék magukat; majd e század végére pedig *valamennyi tartományúr* elnyerte e jogot. Az 1495. évi wormszi birodalmi gyűlés határozatában már bevett szokásként jelentkezett az a gyakorlat, hogy azon tagok, akik valamilyen okból személyesen nem jelenhettek meg, maguk helyett írásban kellőleg felhatalmazott követet („*potschafft mit schriftlichen [!] genugsamen gewalt*”) küldhetnek.

A követek megbízása eredetileg csupán uruk kimentésére szolgált, a XIII. században már nevében mintegy ügyvédeként vettek részt (*per procuratores*) a gyűlésben előforduló jogvitákban, később pedig ülési és szavazati joggal rendelkezve minden tekintetben — utasításuk szerint — képviselték megbízójukat. Ahogyan a követi jogkör terjedelme bővült, úgy nőtt a megbízólevél (*Gewalt*) fontossága is. Ennek tudható be, hogy az 1498-as freiburgi s utána még számos birodalmi gyűlés határozatában nyomatékosan kifejezésre jutott az az igény, miszerint a jövőben csak teljes felhatalmazású követek („*mit vollkommenem Gewalt*”) vehetnek részt a testület tevékenységében. E képviselet terjedését mutatja az a XVI. században, valószínűleg 1569-ben, a birodalmi kancelláriában megfogalmazott *Tractat* is, amely egyforma jelentőséget tulajdonítván a személyes és meghatalmazottak révén (*durch gevollmächtigte Räte*) való megjelenésnek, először határozta meg a meghatalmazás (*Gewalt*) formai és tartalmi követelményeit. A birodalmi gyűlési képviselet végül is a XVII. század közepén vált általánossá, mivel a személyesen meghívott tagok akkor sem lehettek volna állandóan jelen az 1653-tól permanensen ülésező Reichstagban, ha akartak volna is.<sup>20</sup>

2. A követek igazolása a XVI. században, de valószínűleg már korábban is a mainzi érsek mint *birodalmi kancellár*, ill. meghatalmazottja előtt történt, a XVII—XVIII. században pedig az egyes kúriák élén álló *direktóriumok* előtt

<sup>19</sup> Charnay, Le contrôle, passim.

<sup>20</sup> Guba, 19—22.; Wacker, 20—26.; 65.; Ehrenberg, 18—22.; Vahlen, 79.; Bemmann, 79—86.; Rauch, 46—51.; Schubert, 61—64.

zajlott le. Első szakasza a korabeli szakirodalomban is *Legitimation*nak nevezett eljárás volt, amelyet a mainzi érsek mint birodalmi kancellár elnöklete alatt működő birodalmi — egyben választófejedelmi kúriai — direktorium (*Reichsdirektorium*) végzett. Megtörténtét — a választó fejedelmi követek legitimációjából eltekintve — a birodalmi direktorium közölte a másik két kúria direktoriumával, amelyek szintén jegyzőkönyvükbe iktatták azt (*Notification*). Előfordult, hogy az utóbbiak tiltakoztak a már megtörtént legitimáció ellen, a birodalmi elnökség azonban nem mindig adott helyt ennek. Vitás volt a mainzi érsek követének — egyben a birodalmi direktorium tényleges elnökének — igazolása. Az érsek magára, ill. követére nézve kifejezetten csak a császári megbízott (*Prinzipal-Commissarius*) igazolási jogát ismerte el, az evangélikus rendek ezzel szemben felekezeti indítékok miatt többször megkísérelték elérni, hogy a választófejedelmi kúria előtt történjék meg a legitimációja. Ezt ugyan soha sem sikerült rákényszeríteniük a birodalmi gyűlés első személyiségére, annyit azonban a XVIII. század végére mégis kivívtak, hogy notifikációja mindhárom kollégiumban megtörtént.

Nem mondható véletlennek, hogy a legitimációnak az illető kúria plénuma előtt való megejtése az előbbi — alapjában véve felekezeti okokkal magyarázható — követeléstől eltekintve éppen a *birodalmi városok* kúriájában merült föl, ahol a direktorium ténylegesen ki is alakított ilyen gyakorlatot. Ennek során e kúria nem ismerte el a tartományuraknak adott városi megbízólevelet.

A legitimáció *tartalmilag* egyrészt a megbízólevelek alaki kellékeire, másrészt a képviseleti jog alapjaira vonatkozhatott.

Amennyiben a meghatalmazás csak *kisebb hiányosságban* szenvedett, a követ igazolásának nem volt akadály, csupán egy új, hibátlan okmány utólagos beterjesztését kívánták tőle, ha viszont a hiba *lényeges* volt, akkor benyújtója nem nyerhetett igazolást.

Több ízben előfordult, hogy magának a megbízást adó városnak, ill. tartományurnak a birodalmi gyűlési tagsági — ülési és szavazati — joga volt a vita tárgya. A tartományurak olykor kétségbe vonták a territóriumukba ékelt városok birodalmi státusát, s az is megesett, hogy az egyazon megüresedett fejedelmi székre különböző alapon igényt tartó tartományurak annak képviseletében külön-külön elküldték meghatalmazottaikat a birodalmi gyűlésbe. A vitatott tagsági jog alapjának megítélése túlnőtt a legitimációt végző birodalmi direktorium hatáskörén, amelynek hatalma legfeljebb addig terjedt, hogy időlegesen ne fogadja el a bizonytalan képviseleti joggal rendelkező személyek által kibocsájtott meghatalmazásokat.<sup>21</sup>

3. A követi megbízólevelek igazolása a rendek erejétől függően a tartományi gyűlésekben (*Landtag*) a XVIII. században két formában történhetett meg. Azokban a tartományokban, ahol erős volt a tartományúri hatalom, a követek az udvari kancelláriában, máshol viszont maguknál a rendeknél (*Landschaft*), ill. azok permanensen működő bizottságainál nyújtották be meghatalmazásaikat.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Rauch, 49.; Schubert, 248.; Moser, *Teutsches Staatsrecht*, Bd. 9. 298—352.; Bd. 39. 15., Bd. 44. 6—8., 35—36., 368—370., 463—465.; 474—490., 542—543., Bd. 45. 9—19., 87—97., 101—135., 196—217.; Moser, *Reichs-Tagen*, Bd. 6., 48—61.; Haeberlin, 468—478.; Hatschek, 1915, 395.

<sup>22</sup> Hatschek, 1915, 396.; Grube, 37.

## 2. §. A mandátumigazolás polgári alkotmányos rendszerének behatolása

1. A korai alkotmányosság korszakában a dél- és közép-német államokban a képviselői megbízólevelek legitimációja terén is sajátosan keveredtek egymással a hagyományos német és a francia fejlődésből átvett modern elemek. Az államok egy részében a végrehajtó hatalom tovább próbálta őrizni a választások ellenőrzésének ezen eszközét, máshol a képviseleti („rendi”) intézmények által választott szervek vették át e funkciót.

Bajorországban, a Hesseni Nagyhercegségben és a Szász Királyságban ún. *Einweisungskommissionen* vizsgálták a képviselőkamarákba belépni kívánó tagok megbízóleveleit. Bajorországban e bizottságot az újonnan megválasztott kamara első ülésszaka előtt a király nevezte ki, a későbbi ülésszakokban pedig a kamara választott elnöksége az e célra kisorsolt 6 igazolt képviselővel együtt látta el e funkciót. Hessenben az uralkodó által kinevezett bizottsággal együtt a vele azonos létszámú, a kamara igazolt tagjaiból kisorsolt bizottság járt el. Szászországban e bizottság szerepét az előző kamara elnöksége (direktórium) töltötte be, amelybe a király csak akkor nevezhetett ki új tagokat, ha az elnök és helyettese, vagy a két jegyző egyike sem került be az újonnan választott kamarába. A ház megalakulása után a megválasztott elnökség látta el e funkciót.

E bizottságok eredetileg általában *véglegesen* döntöttek a nekik bemutatott mandátumokról, ez alól azonban kivételek is voltak. Bajorországban a rendi gyűlésről rendelkező 1818. évi ediktumot módosító 1825-ös házszabály-ediktum kimondta, hogy amennyiben az említett bizottság a választás vizsgálatánál oly nehézségekbe ütközik, amelyek a képviselő választhatóságát kétségesse teszik, az ügyről haladéktalanul jelentést kell tennie a *kamarának*, amely maga dönt róla. A hesseni házszabályok szerint az említett kettős bizottság szótöbbséggel határozott minden mandátumról, szavazategyenlőség esetén a királyi bizottság votuma volt a döntő, az utolsó szót azonban ilyen esetekben maga a kamara mondta ki.

Württembergben és a Hesseni Választófejedelemségben hagyományosan az előző tartománygyűlés által választott permanens rendi bizottság (*ständischer Ausschuss*) végezte a mandátumok ideiglenes, csupán a kamara megalakulásának lehetővé tételét célzó legitimációját. A megtámadott vagy e bizottság által hivatalból kifogásolt mandátumok elbírálása itt is a kamara hatáskörébe került.

A XIX. század első felében tehát a tartománygyűlési legitimáció szervezetileg ugyan a régi rendi rendszer elemeit őrizte, amelyekre a tartományúri kormányzat hol kisebb, hol nagyobb befolyást gyakorolt, az érdemi választási viták eldöntése azonban a francia példa nyomán több helyütt a kamarák feladatává vált.

A francia mandátumigazolási rendszert német földön tisztán először *Baden 1818. évi alkotmánya* vette át, amely kimondta, hogy „minden kamara maga ítélkezik tagjai vitatott (megtámadott) választásairól”. Az első kamarában ezt egy, a legidősebb tagokból álló bizottság végezte, a képviselőkamarában viszont francia mintára, sorsolással 5 osztály alakult, amelyek sorszámuk rendjén egymás tagjainak mandátumait megvizsgálták, majd jelentést tettek a kifogás-

talán mandátumokról, a vitás megbízóleveleket pedig javaslataikkal végleges döntés céljából a már megalakult kamara elé terjesztették.<sup>23</sup>

2. Miként Franciaországban, itt is hamar megmutatkozott, hogy e tartományi gyűlések döntésüket megnyugtató módon csak saját szerveik útján lebonyolítandó vizsgálatokra alapíthatják. Ennek igénye első ízben 1847-ben Robert von Mohlnak a württembergi képviselőkamara igazolási rendszerét jobbitani szándékozó tanulmányában jelentkezett. A délnémet liberalizmus e jeles képviselője a tartománygyűlések legitimációját vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy azok a döntésükhöz alapot nyújtó vizsgálatok megejtésekor kénytelenek a kormány szerveire hagyatkozni, pedig igen gyakran éppen a közigazgatás — ha nem maga a miniszter! — befolyásolja meg nem engedett cselekményekkel a választásokat. Mohl az angol és amerikai, valamint az újabb francia példákból kiindulva igényelte a kamarák részére a szükséges vizsgálatok elrendelésének és lefolytatásának jogát; e célra alkalmasnak találta a fentebb említett bizottságokat, ahol pedig ilyenek nem voltak — mint Badenban is —, ott egyszerű sorshúzás útján vélte megalakítandónak a vizsgáló bizottságokat. A működésükkel kapcsolatos esetleges nehézségeket — így a tanúk megesketését, a kényszerítő intézkedések alkalmazásának problémáit — könnyen megoldhatónak, ill. jelentéktelennek tartva a kormánytól független vizsgálaton alapuló szuverén választási bíráskodás mellett emelte fel szavát.<sup>24</sup>

3. A választási bíráskodás németországi útjának fontos állomása, a későbbi fejlődés kiindulópontja volt az 1848 májusában Frankfurtban összeült alkotmányozó nemzetgyűlés. Összeülése előtt Robert von Mohl — akkor heidelbergi professzor — készítet el egy házszabályjavaslatot, amely igen részletesen foglalkozott a nemzetgyűlés tagjainak „feljogosító igazolványai”-val. Alapelveként szögezte le, hogy egy ilyen nagy testület plénuma kevésbé alkalmas a mandátumokról való döntésre, ezért e célból bizottságokat kívánt felállítani. A meg nem támadott mandátumok az alakóságok vizsgálata révén röviden és egyszerűen elbírálhatónak mutatkoztak, a javaslat azonban lehetőséget kívánt nyújtani a választásban résztvevőknek az általuk törvénytelennek tartott aktusok megtámadására is, mely esetekben e „materiális panaszokat” alapos vizsgálatnak kellett alávetni. A szerző éppen ezért — valószínűleg az eddigi francia, ill. német tapasztalatokra is figyelemmel — alapvetően az angol választási bíráskodás szervezeti és eljárási megoldásait kívánta átültetni a születőben levő német alkotmányosság talajába.

Javaslatára szerint a birodalmi gyűlés (ideiglenes) elnöksége az első napon 15 tagú választási bizottságot (Wahlausschuss) választ, amelyet — miként a közösségek házában a speaker az általános választási bizottság megalakításánál tette — utólagos megerősítésre előterjeszt a gyűlést plénumban. A bizottságot négyhetenként ugyanígy meg kell újítani, amit a szerző az ügyek kényes voltaival indokolt.

E bizottság az eltérő tartományi választási rendszabályokkal együtt megkapta volna a tagok részvételre jogosító okmányait (mandátumait). Ezen irományok alapján először a választások „külső érvényességét” (aussere Gültigkeit) vizsgálta meg, amely magában foglalta a) a választási okmányok valódiságának; b) a tartományi választási jogszabályoknak a frankfurti előparlament, ill. az 1848. áprilisi szövetségi határozat választójogi rendelkezéseivel

<sup>23</sup> Hatschek, 1915, 396—399.; Walz, 1909, 80.; vö. Meyer, G. 106—130.; Brandt, passim.

<sup>24</sup> v. Mohl, 1847/1860, passim.



való összhangját; c) a szavazatok megoszlását, valamint d) az adott tartományra megállapított képviselőlétszám betartását. A bizottság a) és c) esetekben véglegesen dönthetett, ha viszont a b) és d) pontok tekintetében merült fel nehézség, akkor javaslata alapján maga a plénum ítélte.

A pártoskodások kiküszöbölése céljából az így legitimált képviselők ellen sem a választási bizottság, sem a birodalmi gyűlés tagjai nem emelhettek kifogást, a választási panaszok (*Wahlbeschwerde*) beterjesztésére azonban továbbra is lehetőség volt. E panaszokkal, amint azt az angol petíciók esetében is láttuk, csak az olyan választók léphettek fel, akik közvetlen érdekeltységüket igazolták. Benyújtásukra Németország nagyobb kiterjedésére figyelemmel a mandátum átadásától számított négy héten belül volt lehetősége. Az írásban benyújtott panaszokhoz csatolni kellett a bizonyítási eszközöket, egyebek mellett a tanúk névsorát is. Pusztán állítólagos formahibák vagy a választhatóság hiánya miatt nem, csupán büntetendő választási beavatkozások — így a szavazók fenyegetése, ill. megvesztegetése — miatt lehetett panaszt tenni.

Mohl elképzelése szerint az ügyeket elbíráló speciális bizottságok a választási bizottságból alakultak volna meg, mégpedig oly módon, hogy az érdekelt felek esküdtszéki mintára annak 6—6 tagját indoklás nélkül visszautasíthatták volna, majd az így kiejtett tagokat pedig a plénum sorsolással pótolta volna. A nyilvános és szóbeli eljárás szabályai szerint működő speciális bizottságok — a korábbiakból már ismert példák és indokok alapján — jogosultak lettek volna a helyszíntre vizsgáló biztosokat küldeni. A bizottság az angol példa hatására a panaszokról véglegesen döntött, ha azonban a fentiekben említett tartományi választási jogszabályok felülbírálati kérdésbe ütközött, akkor csupán javaslatot tehetett a plénumnak.

4. Az alkotmányozó gyűlés e javaslatot az ideiglenes házszabályok alapjává tette ugyan, a végleges házszabályok megalkotásakor azonban már a francia mandátumigazolási rendszert tekintette követendőnek. A végleges házszabályok szerint a nemzetgyűlés tagjai a legitimáció megejtése céljából 15, lehetőleg egyenlő létszámú osztályba (*Abteilung*) sorsoltattak, amelyek a számozás rendjén megvizsgálták egymás tagjainak választási okmányait, s véglegesen döntöttek a meg nem támadott mandátumokról. Érvényesnek kellett tekinteniük mindazon képviselők választását, akiknek mandátuma „a külső valódiság” jegyeit viselte magán, s nem állt „notórius” ellentétben a kérdéses tartomány választási törvényével. A megtámadott mandátumokat az osztályok elnökeiből álló központi bizottság (*Zentralausschuss*) elé utalták, amely döntési joggal is rendelkezett, ha azonban a választás megsemmisítésének lehetősége felmerült, akkor az erre vonatkozó javaslatát a nemzetgyűlés plénuma elé kellett terjesztenie, amely aztán döntött róla. Figyelemre méltó, hogy a végleges házszabályok egyetlen szóval sem tettek említést a Mohl által oly fontosnak tartott vizsgálat lefolytatásáról.<sup>25</sup>

### 3. §. A választási bíráskodás a Német Birodalomban 1918-ig

1. Az Északnémet Szövetség, majd a Német Birodalom alkotmányának 27. cikkelye kimondta, hogy a „birodalmi gyűlés vizsgálja a legitimációt és dönt róla”. E rendelkezés, ha nem is teljesen precíz formában, a francia törvényhozó testületek saját-bíráskodási rendszerének átvételét jelentette. Hasonló meg-

<sup>25</sup> v. Mohl, 1848, 16—30.; Hatschek, 1915, 408—417.; vö. Meyer, G., 174—205.

fogalmazás volt már az 1849-es frankfurti alkotmánytervezetben, valamint az 1850-es porosz alkotmányban is, amelyek — mint ismeretes — más tekintetben is nagy befolyást gyakoroltak az 1867-es szövetségi, ill. 1871-es birodalmi alkotmányra.

A birodalmi gyűlés házszabályai, amelyek még 1868-ban keletkeztek, az 1848. évinél is tisztábban vették át a *francia* rendszert. Valamennyi megbízólevél bírálata kizárólag a kisorsolt hét osztály hatáskörébe került, amelyek között területi csoportosításban sorsolták szét az ügyeket. Azon megbízólevelek sorsa, amelyek rendben találtattak s ellenük panasz sem adatott be, gyakorlatilag az osztályokban eldőlt, ezek elfogadásáról ugyanis a plénum csupán értesítést kapott, amelyet jegyzőkönyvezéssel nyugtázott. E legitimáció azonban csupán a petíció benyújtási határidejének lejártával — általános választáskor a gyűlés konstituálását követő 10 nap elteltével — vált véglegessé. Amennyiben a megbízólevél lényeges hiányokban szenvedett, ill. panasz vagy képviselői kifogás érkezett ellene, az osztály véleményes javaslatot terjesztett a plénum elé, amely annak alapján vizsgálatot rendelhetett el, de nyomban dönthetett is róla.<sup>26</sup>

2. A gyakorlatban igen hamar megmutatkozott, hogy pusztán az osztályok előkészítő tevékenységére felépített választási bíráskodás változatlan formában nem tartható fenn. A birodalmi gyűlés 1871. és 1874. évi legitimációs praxisát elemző Mohl „kritikai megjegyzéseiben” az osztályok alkalmasságát a meg nem támadott, ill. egyéb kisebb jelentőségű ügyekben elismerve e rendszer alapvető fogyatékoságát abban látta, hogy a hét osztály váltakozó többségének megfelelően politikailag motivált, egymásnak ellentmondó javaslatokat terjeszt a plénum elé. Az *angol* választási bíráskodás történetileg kialakult formáit jól ismerő képviselő e jelenségek elkerülése céljából *egyetlen* szerv kezébe kívánta adni a megtámadott, ill. egyébként jelentős választási ügyek elbírálását, vagy legalább a döntésre való előkészítését.<sup>27</sup> Őt képviselőtársával együtt 1875. január 22-én indítványt is tett egy ülésszakonként megválasztandó, előkészítő jogkörrel felruházott *Wahlprüfungskommission* alakítására, melyet újabb előterjesztése nyomán a birodalmi gyűlés plénuma 1876. január 26-án kisebb változtatással el is fogadott.

Ami az 1876. utáni *választási bíráskodási eljárást* illeti, az fő vonásaiban megfelelt a korábbinak. A különösebb alaki kellékekhez nem kötött választási tiltakozás (*Wahlprotest*, *Wahlanfechtung*) benyújtására jogosultak köre a házszabályokban nem volt meghatározva. A gyakorlatban vitás is volt, hogy „minden német” avagy csak a választójogosultak, ill. az utóbbiak közül is csak csupán a kérdéses kerületben összeirtak élhetnek-e ezen joggal. Egy 1892-es elvi jelentőségű döntés nyomán az az álláspont alakult ki, hogy minden választójogosult — függetlenül attól, hogy az érintett kerületben van-e összeírva avagy nem — rendelkezik e joggal.

Az *eljárás menete* az 1876. évi házszabály-módosítás után két, ill. három szakaszúvá vált. Először továbbra is az *osztályok* vették szemügyre a mandátumokat; a kifogástalanok legitimálása után a választási bíráskodási bizottság elé utalták azokat, amelyek ellen 1. választási megtámadás (*Wahlanfechtung*) vagy képviselői kifogás (*Einsprache*) érkezett be; 2. amelyek alapját képező választás érvényességét az osztály többsége kétségbe vonta, ill. 3. amelyek

<sup>26</sup> Hatschek, 1915, 522., Ball, 8—10.

<sup>27</sup> v. Mohl, 1874.

ellen az osztály tíz jelenlevő tagja a választási cselekményből levezetett, speciálisan megjelölt ok alapján kétséget támasztott a választás érvényességével szemben. A bizottság rendszerint ellentétes pártállású előadók és korreferensek között osztotta szét az ügyeket, majd véleményük meghallgatásával alakította ki a plénum elé kerülő javaslatát. Ha a körülmények úgy kívánták, *hivatalból* sor került a *bizonyítási eljárás* lefolytatására, amelyet a bizottság javaslata alapján maga a plénum határozott el. A birodalmi gyűlés sajátos alkotmányjogi helyzetével magyarázható, hogy angol, ill. francia testvérintézményeivel ellentétben minden törekvése dacára soha sem sikerült megszereznie a saját hatáskörben megejthető *vizsgálat* jogát. A plénum által elrendelt bizonyítási eljárás iránti megkeresés csupán a császárnak felelős birodalmi kancellár révén, az adott tartományi kormány közvetítésével jutott el a gyűlés kívánságának megfelelően az annak lefolytatására illetékes helyi közigazgatási vagy bírói szervhez. E szerv helyszíni szemlét tartott, kihallgatta a tanúkat, vagy felkutatta az ügyre vonatkozó iratokat. A tanúk kihallgatását a birodalmi polgári perrendtartás (ZPO) szabályai szerint a járásbírók eskü kivétele mellett végezték. A vizsgálatot végző szerv kötve volt a birodalmi gyűlés által meghatározott kérdésekhez, azoktól még a csupán megfigyelői joggal részt vevő „felek” kérésére sem térhetett el. A bizonyítási eljárás *közvetett* volta igen-igen hátráltatta a választási bíráskodást, sőt az is megesett, hogy a megkeresett közigazgatási, ill. bírói hatóságok kifejezett alkotmányi kötelezettség hiányában megtagadták az ügyre vonatkozó iratok kiszolgáltatását.

E bizonyítási eljárás során alkalmazott bizonyítási eszközöket — szemle, eskü alatti vallomás, okirat — a bizottság *szabadon mérlegelve* tette meg az ügy eldöntésére vonatkozó javaslatát.

Az ügy a bizottsági jelentés kinyomtatása után került napirendre. E tekintetben különös figyelemmel voltak az ülésszak esetlegesen közelgő lezárására, amely — ha az ügy befejezést nem nyert — az addigi eljárás teljes megsemmisítéséhez, s a következő ülésszakra választott bizottság általi megismétléséhez vezethetett. A gyakorlatban a hasonló jogi természetű ügyeket rendszerint ugyanazon alkalommal, természetesen külön-külön bíráltattak el, ami lehetőséget adott a pártok megegyezésére („*Kuhhandel*”).

Az ügy megvitatását követő szavazásban — akár a bizonyítás elrendelésére, akár az ügy eldöntésére vonatkozott — a megtámadott képviselő házszabályok értelmében nem vehetett részt. A birodalmi gyűlés plénuma vagy igazolta a képviselőt, vagy mandátumát megsemmisítve kizárta tagjai sorából. Kezdetben vitatott volt, hogy a gyűlés rendelkezik-e *reformatórius* hatáskörrel. Néhány esetben született is olyan döntés, amely a jogkör meglétét támasztotta alá, később azonban nem folytatódott e gyakorlat.<sup>28</sup>

3. A német birodalmi gyűlési választási bíráskodás *anyagi joga* a franciához hasonlóan nem nyert törvényi szabályozást, így a megtámadási, ill. érvénytelenségi okok tényállásait is maga az időszakonként változó ítélkezési gyakorlat alakította ki.

E kérdésről — bizonyos, jelen helyen nem érintendő kísérletek után — a német parlamenti jogot első ízben összefoglaló Hatschek adott átfogó és rendszeres áttekintést, akinek az ún. választási deliktumok (*Wahldelikte*) és a lényeges formai szabálytalanságok (*erhebliche Formverstöße*) közötti különb-

<sup>28</sup> Hatschek, 1915, 491—545.; Laband Bd. I. 335—337.; Walz, 1902, 152—156, 161—174.; Seydel, 386—396.

ségtételét a témával később foglalkozó Ball dogmatikai okokból nem fogadta ugyan el, az egyes tényállásokat mégis az ő nyomdokain haladva munkálta ki. Ezen, a birodalmi gyűlési precedenseket közjogi szempontból, de némi törvénytiséggel értékelő feldolgozások alapján, amelyeknél jobb azóta sem készült, az *érvénytelenségi okok* alábbi tényálláscsoportjai állapíthatók meg: 1. a meg nem engedett választási befolyásolások; 2. a formahibák; 3. az aktív vagy a passzív választójog hiányában megmutatkozó részvételi hibák és 4. a szavazatok összeszámolásánál, ill. az eredménymegállapításnál előforduló számítási hibák. Közülük e helyütt csak az 1. és 2. csoporttal kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal foglalkozunk.

A választási befolyásolás (*Wahlbeeinflussung*) leggyakrabban előforduló formája a hivatali presszió volt, amelyet birodalmi és tartományi hivatalnokok, kincstári munkaadók, a választási elnökség tagjai, a polgármesterek és tanítók, egyes esetekben pedig más községi tisztviselők is elkövethettek. Tényállása igen sokrétű volt, amennyiben a választási felhívások közzétételétől, ill. gyűléseken való aktív szerepléstől a hatáskörrel való visszaélésig — pl. gyűlések jogellenes betiltása, az azok céljára alkalmas termek megszerzésének fenyegetéssel vagy más módon való meggátlása (*Saalabtreibung*) — terjedt. E cselekmények közös eleme volt, hogy azokat az illető személy *hivatali minőségében* kövesse el. Az északnémet Reichstag a választás titkosságára hivatkozva eredetileg kizártnak tartotta e cselekmények elkövethetőségét, az 1870-es években azonban már elismerték létezésüket, sőt szigorúan el is ítélték azokat, később e szigor az egyes ciklusokban kialakult többségtől függően ingadozó gyakorlatba csapott át.

A birodalmi gyűlés a *Kulturkampf* időszakában igen nagy figyelmet fordított az egyházi befolyásolásra (*geistliche Wahlbeeinflussung*), amelyet első sorban a katolikus egyház papjai és püspökei követtek el, persze — igaz ritkábban — felmerült a protestáns egyházak oldaláról is. E körbe esett a szószéki agitáció és a választásoknak hivatalos püspöki pásztorlevelekkel való befolyásolása. A XX. század elején, amikor elcsitultak az állam és az egyház közötti heves ellentétek, fokozatosan csökkent a cselekmények jelentősége, amit az is mutat, hogy 1905—1906-ban a birodalmi gyűlés — igaz szoros szavazással — minden egyházi beavatkozást, még a szószéki agitációt is, megengedhetőnek nyilvánított.

A birodalmi gyűlés az ugyancsak előforduló munkaadói befolyásolást (*Wahlbeeinflussung durch Arbeitgeber*) csak akkor vette figyelembe, ha az a választás titkosságának megsértéséhez vezetett.

Meg kell még említenünk, a német birodalmi Btk. által porosz közvetítéssel a *Code pénal*-ból átvett választási bűncselekményeket (107—109. §), közöttük a választási vesztegetést (*Stimmenkauf*), amelyek elvileg szintén a meg nem engedett befolyásolás körébe estek, de a gyakorlatban alig volt jelentőségük. Nem volt ismeretlen persze a birodalmi választások során sem a választók ingyen sörrel való ellátása („*Freibier*”), ezt azonban általában csekély értéke miatt nem tekintették alkalmas befolyásoló eszköznek, ha azonban tömegesen került kiosztásra, akkor az érintett szavazatok érvénytelenítéséhez vezethetett.

Jellemző módon csak Németországban találkozunk — az 1890-es években — a társadalmi jellegű harcok egyesületek általi befolyásolás (*Wahlbeeinflussung durch Kriegervereine*), amelyet a birodalmi gyűlés nagy elterjedtsége miatt előbb szigorúan ítélt meg, később azonban e szigor alábbhagyott.

A meg nem engedett befolyásolás következményeit illetően megállapít-

ható, hogy a hatása alatt leadott szavazatokat az eljáró szervek érvénytelennek nyilvánítva levonták azon képviselőjelölttől, akinek érdekében — tudtával vagy anélkül — a befolyásolás megnyilvánult, a választás új eredményét pedig — korszakonként változóan — vagy e hibás szavazatok teljes figyelmen kívül hagyásával, vagy a legtöbb szavazatot elért ellenfél voksaihoz való hozzáadással állapították meg. Ha ezen utólagos szavazatszámolás az eredetitől eltérő mandátumelosztáshoz vezetett, akkor — reformatórius jogkör hiányában — a választás megsemmisítését kellett kimondani.

Az ún. formahibák (*Formfehler*) köre elvileg az egész választási eljárást átfogva annak minden részletére kiterjedt. A birodalmi gyűlés igen hamar felismerte, hogy e hibáknak csak egy része hathat ki a választás érvényességére. Az 1870-es években igen formális jogforrási kritériumokat állítottak fel, amennyiben kimondták, hogy valamennyi eljárási törvénysértés semmisséget eredményez, a választási szabályzattól való eltérés viszont nem. Később súlyuk szerint értékelték e szabálytalanságokat. Így voltak olyan hibák — pl. a választói névjegyzék vagy a választási jegyzőkönyv teljes hiánya, a titkos szavazás vagy a választás egyébkénti nyilvánosságának sérelme —, amelyek nyomban a választás semmisségéhez vezettek, míg mások csak akkor eredményezték ezt, ha a fentiekben már megismert le- és átszámítások alapján — pl. a záróra be nem tartása esetén — az eredményre való döntő befolyásuk kimutatható volt.<sup>29</sup>

4. A tudományos feldolgozás hiánya miatt még vázlatos képet is alig alkotunk a *tartománygyűlési* választási bíráskodásról, annyi azonban biztos, hogy ezen a szinten nem történtek alapvető változások. A birodalmi gyűlési választási bíráskodás elsősorban *szervezeti és eljárási* tekintetben hatott a tartománygyűlésekre. Több tartomány törvényhozó testületének képviselőháza — így a porosz 1876-ban, a bajor 1881-ben — az elővizsgálatot végző osztályok és a plénum közé a birodalmi gyűléshez hasonló jogkörrel választási bíráskodási bizottságot (*Wahlprüfungskommission*) iktatott be, mások viszont — így Baden, Württemberg és Szászország — megtartották korábbi legitimációs szervezetüket.

Tartományi szinten sem alakult kedvezőbben a *vizsgálati jog*, mint magában a birodalmi gyűlésben. A württembergi második kamara az 1870-es években mindhiába kísérelte meg, hogy a gyakorlatban is kipróbálja Mohl elképzeléseit a francia *enquête-jog* átültetésére, ez éppúgy megbukott a királyi kormány ellenállásán, mint badeni testvérintézményének az az 1900. évi törekvése, hogy birodalmi mintára maga szabja meg a kormánynak a szükségesnek vélt vizsgálat módját és terjedelmét.

A döntés tekintetében a tartománygyűlések a Reichstagéhoz hasonló hatáskörrel rendelkeztek. Egyetlen kivétel *Baden* volt, ahol a második kamara közvetlen francia hatásra *reformációs jogkörét* is kifejlesztette.

Az *anyag jog* szabályozása terén elsőként *Württemberg* lépett az angol törvényhozás által kitaposott útra, amikor az 1868. március 26-i választójogi törvényben kimondatott, hogy a választás érvénytelen, ha „1. a választási eljárás olyan lényeges előírásai megsértettek, melyek nem pótolhatók, s nem bizonyítható be, hogy a választás eredményére anyagi hatást nem gyakorolt e sérelem, vagy 2. a megválasztott nem választható, ill. az adott választáson szavazatszerzés céljából vesztegetést, pressziót vagy csalást követett el”.

<sup>29</sup> v. Mohl, 1874.; Knorr; Leser; Hatschek, 1915, 545—567.; Freudenthal, 38—71.; Ball, 55—86.

Az utóbbi cselekmény megállapításához előzetes, jogerős büntetőbírói ítélet volt szükséges. E korántsem teljes szabályozásnak igen nagy hátránya volt, hogy más cselekményt — így az államhivatalnokok, az egyház, a pártvezetők esetleges visszaéléseit — nem lehetett érvénytelenségi okká minősíteni.

Württemberg példáját a XX. század elején más tartományok is követték, de az általuk a választási törvényeikben adott szabályozás a fentiekhez hasonlóan igen-igen hézagos volt.<sup>30</sup>

5. A választási bíráskodás Németországban e korszakban sem rendelkezett olyan jelentőséggel, mint Angliában vagy hazánkban. Birodalmi szinten különösen kedvező hatású volt az *általános és titkos választójog*, amely nem adott teret az olyan veszedelmes visszaéléseknek, mint amilyenek másutt pl. a vesztegetések voltak. A legitimációs gyakorlat ellen így elsősorban processzuális okokból, különösen évekre való elhúzódása miatt hangzottak el kifogások, maga az ítélezés *pártpolitikai* jellege *nem* volt annyira szembeötlő, mint máshol. Jellemző pl. hogy a 19. *Juristentag*, amikor 1888-ban az osztrák viszonyokra tekintettel napirendre tűzte a kérdést, a megnyugtató német helyzet láttán nem tartotta magát illetékesnek a határozathozatalra. Csupán a századforduló után, különösen az 1906. évi pártos gyakorlat nyomán vetődött fel újra az *angol* példa követésének, a funkció rendes bírói fórumra való átruházásának igénye; ez azonban csak a különleges helyzetű *Elsass-Lotharingiában* valósult meg 1911-ben, ahol a *colmari* főtörvényszék (*Oberlandesgericht*) vette át a tartománygyűlési választások felülvizsgálatát. A háború idején, 1917-ben készült ugyan javaslat egy 3 képviselőből és a Reichgericht 2 tagjából álló *Wahlprüfungsgerichtshof* felállítására, ez azonban ekkor még nem valósult meg.<sup>31</sup>

#### 4. §. A választási bíráskodás a Weimari Köztársaságban

1. A weimari alkotmányozó gyűlés még hagyományosan maga bírálta felül tagjainak mandátumát, az általa 1919-ben elfogadott alkotmány 31. cikkelye azonban — a független szocialistáknak a hagyományos sajátbíráskodás rendszeréhez való ragaszkodása ellenére — a birodalmi gyűlés mellett szervezendő választási bíróságra (*Wahlprüfungsgericht beim Reichstag*) ruházta e jogkört, amit a javaslatot előterjesztő Preuss a választási bíráskodás kifejezetten bírói jellegével indokolt. E választási bíróság vegyes jellegű fórum volt, 3 tagját a Reichstag választotta saját kebeléből, másik 2 tagját pedig egy teljes törvényhozási ciklusra a birodalmi elnök nevezte ki a *Reichsgericht* tagjai közül. (Az alkotmány a *Reichsverwaltungsgericht* tagjai közül rendelte kinevezni a szakbírákat, ez a fórum azonban nem jött létre.) Az 1919. évi alkotmány ily módon a választási bíráskodás terén egy sajátos középutat választott: bíróságra bízta ugyan a választások elbírálását, de annak létrehozásában fenntartotta a birodalmi gyűlés túlsúlyát.

A bíróság *szervezetét és eljárását* a saját maga által 1920. október 8-án elfogadott *Wahlprüfungsgerichtsordnung* szabta meg. Hatásköre valamennyi, tehát nem csupán a megtámadott birodalmi gyűlési mandátumok elbírálására kiterjedt. E hagyományos választási bíráskodási területen túl jogkörébe tarto-

<sup>30</sup> Walz, 1902; Göz, 131.; „Maquerdson's Handbuch” II/2; König, 34—92.

<sup>31</sup> Verhandlungen; Knorr, Prengel; Rehm; Jellinek, 1906/1911; Stier—Somlo; Kaisenberg, 400—401.

zott a birodalmi gyűlési tagsági jog utólagos elvesztésének megállapítása, valamint a birodalmi elnökválasztások és a *Volksentscheide*ek, ill. a *Volksabstimmungen*ok eredményeinek felülvizsgálata is.

A bíróság eljárása az említett szabályzat értelmében a polgári perrendtartás által megszabott keretek között zajlott le. A korábbi viszonyokhoz képest nagy előrelépés volt, hogy a bíróság — bár maga most sem szerezte meg a vizsgálat jogát — e tárgyban megkereséseivel *közvetlenül* is fordulhatott az érintett bírósághoz, ill. közigazgatási szervhez. Emellett meg volt az a lehetősége is, hogy a birodalmi elnök által kinevezett, az elővizsgálat jogkörével felruházott „birodalmi meghatalmazott” (*Reichsbeauftragte für das Wahlprüfungsverfahren*) révén rendelte el a tárgyaláson kívüli bizonyítás felvételét.

Bár a bíróság eljárása a polgári perrend szerint folyt, az mégis eltért a hagyományos bírói eljárástól. Ez az eltérés elsősorban abban nyilvánult meg, hogy a benne résztvevő „felek” iratai és nyilatkozatai nem voltak kötelezőek a bíróságra. A bíróság a panasznak, amelyet a tárgyalás megkezdéséig lehett előterjeszteni, egyébként sem tulajdonított perjogi jelentőséget, az csupán információs forrásként szolgált. Ebből is következett, hogy a panasz visszavonása nem vezethetett az eljárás megszüntetéséhez. Az eljárás egyébként panasz nélkül, hivatalból is megindulhatott (*Offizialverfahren*).

A panaszosok szerepének csökkenése, amely az arányos (lajstromos) választási rendszer bevezetésével együttjáró „elszemélytelenedés” egyik megnyilvánulása volt, arra mutat, hogy — bár a választópolgárok egyéni panaszjogát nem zárták ki — a választáson induló *pártok* szerepe megnövekedett. A peticionálók — a passzív választójog kétségbevonásától eltekintve — tipikusan nem egyes képviselőkkel szemben, hanem egész pártlisták ellen éltek panasszal.

A bíróság ítélete a régi birodalmi gyűlésével volt azonos jellegű: miként korábban, most is az érvényességet vagy az érvénytelenséget mondhatta ki; a mandátumelosztás saját hatáskörben való megváltoztatására a bíróságnak ekkor sem volt lehetősége.

2. A választási bíráskodás *anyagi jogát* birodalmi szinten továbbra is a bírói gyakorlatban megnyilvánuló *szokásjog* alkotta. A régi gyakorlat átvételére az új társadalmi-politikai viszonyok, különösen a lajstromos választási rendszer miatt alig volt lehetőség. Egyes panaszokban ugyan változatlanul szerepeltek politikai súlyú, meg nem engedett hivatali és egyéb befolyásolások, ezeket azonban — mivel az eredményre nem gyakoroltak döntő befolyást — a bíróság rendre elutasította. Jelentősebbek voltak a tisztán technikai jellegű *eljárási szabálysértések*, amelyek nyomán a szavazatok újraértékelésére is sor kerülhetett. Ez esetben a bíróság vagy megsemmisítette a választást, vagy — amennyiben mód nyílt rá — újra megállapította a szavazatok megoszlását, melynek alapján — a fentiek szerint — külső szerv megváltoztathatta a mandátumok elosztását is. A rendelkezésünkre álló — történetileg rendkívül hiányos — feldolgozásokból annyi bizton megállapítható, hogy a különben is igen bonyolult weimari arányos képviselői rendszerben, noha a bíróság esetről esetre megállapított kisebb-nagyobb szabálytalanságokat, az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok magas száma (60 000) miatt alig került sor választás érvénytelenítésére. A választásnak a megsemmisítésére egyetlen alkalommal, a 9. (oppleni) választókerületben került sor. A bíróság az 1924. május 4-i választás alkalmával itt elnyert 6 mandátumot azért semmisítette meg, mert az illetékes szervek által jogtalanul visszautasított Wirt-

schaftspartei távolmaradása döntő mértékben befolyásolta a választás eredményét. A bíróság egyébként egyetlen szabálysértést, így magának az ajánlatnak a jogtalan visszautasítását sem tekintette abszolút érvénytelenségi oknak. Erre utal egy másik ítélete, amely ugyanazon törvényhozási ciklusban annak ellenére igazolt egy választást, hogy az illetékes szerv az egyik párt listáját alap nélkül visszautasította. A bíróság ezen ítélet indoklása szerint nem tartotta valószínűnek (!), hogy egy helyi jellegű párt mondátumot szerzett volna, vagy indulásával felborította volna a korábbi pártarányokat.

3. A birodalmi példát követve Lippe, Schaumburg-Lippe, Anhalt, Braunschweig tartományokban, valamint Poroszországban és Thüringiában olyan 5—7 tagú *Wahlprüfungsgerichte* alakultak, melyek tagjainak többségét az illető Landtag választotta, kisebb felét pedig a tartományi felsőbíróságok (Landesgericht, ill. Oberverwaltungsgericht) tagjai közül maga a Landtag választotta vagy a tartományi kormány nevezte ki.

A hagyományosan saját-bíráskodás rendszeréhez e korszakban is ragaszkodott Bajorország, Szászország, Baden és Mecklenburg-Strelitz Landtagja, valamint Hamburg, ahol a tartománygyűlésnek megfelelő Bürgerschaft ítélkezett, míg Brémában és Lübeckben e testületek által választott bizottságok jártak el.

A komoly alkotmányos hagyományokkal rendelkező Hessenben és Württembergben a más közjogi bírói hatásköröket — így pl. a miniszteri felelősségrevonás körébe eső ítélkezés jogát is — egyesítő állambíróságok (*Staatsgerichtshof*) nyerték el a megtámadott mandátumok feletti döntést, míg a meg nem támadott megbízólevelek igazolása továbbra is a hagyományos rend szerint eljáró Landtag feladata maradt. Az eljárás mindkét tartományban perrendszerűen: Hessenben polgári, Württembergben a büntető perrendtartás alkalmazásával zajlott le, a bíróság ítélete ellen — miként általában — jogorvoslatnak itt sem volt helye. A württembergi tartományi választójogi törvény a korábbiaknál átfogóbban szabályozta az érvénytelenségi okokat.

A tartományi választási bíráskodás *gyakorlatáról* igen keveset tudunk. Egyes adalékokból az tűnik ki, hogy ebben a körben nagyobb lehetőség volt a háború előtti választási bíráskodási praxis egyes elemeinek életben tartására. A porosz Landtag mellett működő választási bíróság az anyagi jogban több tradicionális elemet is átvett a régi Reichstag, ill. Landtag gyakorlatából, így pl. egyes alaki szabálysértéseket továbbra is abszolút érvénytelenségi okként kezelt.<sup>32</sup>

#### IV. MÁS ORSZÁGOK

##### 1. §. *A francia mandátumigazolási rendszer átvétele Európa más országaiban.* *A további fejlődés útja*

1. A kamarák általi saját-mandátumigazolásnak Franciaországban kialakult rendszere a XIX. században Németországon túl, szerte Európában elterjedt. A teljesség igénye nélkül említjük fel Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Norvégia, Svájc, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Ausztria és Magyarország népképviselői intézményeit, amelyek e példa nyomán szintén maguk intézték tagjaik igazolását.

<sup>32</sup> Hatschek, 1922, 377—398., Kaisenberg, 400—407.; Jellinek, W. 629—630.; Drath; Ball, 128—216.; Frhr. Kress; Kluge.



Az ügyek döntésre való előkészítésében a francia osztályszisztémát tisztán kevés helyen vették át; ahol ez meg is történt, ott is a megtámadott mandátumok további vizsgálatára, ill. az időközi választásokon megválasztott képviselők mandátumainak előzetes megbírálására — lényegileg angol mintára — (központi) bizottságot is alakítottak.

Belgiumban az 1830. évi alkotmány mondta ki, hogy mindkét kamara maga igazolja tagjai meghatalmazását s bíraskodik az ellenük beérkezett megtámadások fölött, a képviselőház 1831. évi házszabályai a hat, egyenként 7—7 tagból álló bizottság (osztály) mellett a később beérkező mandátumokra nézve egy 7 tagú, folyamatosan működő (központi) bizottság kisorsolását is elrendelték. A kamara plénuma jelentéseik alapján döntött.

A dán *Volksting* ezzel szemben — valószínűleg saját korábbi hagyományaira építve — soha sem osztályok, hanem mindig a német *Einweisungskommission*okra emlékeztető 21 tagú bizottság javaslatára ítelt.

Figyelemre méltó, hogy Spanyolországban a „követek kongresszusa” 1838-ban a gyakorlat egységessé tétele érdekében tért át az osztályok általi előkészítés rendszeréről az egyetlen bizottság általi (*commission des actas*) előbírálatra.

A mandátumigazolás az egyesített Olaszországban a korai angol megoldásra hasonlított, amennyiben az előkészítést a képviselőház elnöke által kijelölt 12 tagú bizottság rendes bírói eljárás formájában végezte: nyilvános tárgyaláson hallgatta meg a feleket, akik indítványára és hivatalból is tanúbizonysítást vehetett fel, saját kebeléből vizsgálóbizottságot küldhetett ki, majd indokolt javaslatot terjesztett a ház elé, amely ennek alapján igazoló vagy megsemmisítő döntést hozhatott.

A választási bíraskodás anyagi jogának szabályozása a francia rendszert átvevő kontinentális államokban általában nem történt meg, erre — angol mintára — csak egyes olyan államokban került sor — így Spanyolországban (1891, 1907) és Görögországban (1907) —, amelyek útban voltak e hatáskörnek bíróságra való átruházása felé.

2. A saját-mandátumigazolás gyakorlatával szemben Európa-szerte elfogult politikai ítélkezésben összegezhető kifogások hangzottak el már a XIX. század végén, amelyek az angol példa követésére, független bíróságra való átruházásra sarkallták a tudomány képviselőit és a törvényhozókat egyaránt. A szigetország nyomdokaiba a parlamenti képviseleti rendszerét éppen ekkor kiépítő Bulgária mellett először Magyarország lépett (1874: XXXIII. tc., 1899: XV. tc.).

A XX. század első évtizedeiben a választási visszaélések még többé-kevésbé minden országban jelentkeztek, a hivatalos hatalom által kifejtett erőszak és a magán jellegű vesztegetések meggyökeresedett rendszere különösen a dél-európai államokra, így mindenekelőtt Spanyolországra és Görögországra volt jellemző. Ez indokolta, hogy mindkét állam az érvénytelenségi okok kodifikálásával egyetemben a rendes bíróságokat is bevonja a választási panaszok elbírálásába. Spanyolországban ezek előzetes vizsgálata és az elbírálásra vonatkozó javaslat megtétele került 1907-ben a legfelsőbb bíróság (*tribunal supremo*) e célra alakított tanácsának hatáskörébe; a döntést továbbra is a „követek kongresszusa” tartotta fenn magának. Gyökeresebb reformra került sor Görögországban, ahol 1911-től az aeropagosz és a fellebbezési bíróságok tagjaiból kisorsolt 11 tagú speciális fórum járt el választási panaszok ügyében.

A meg nem támadott mandátumok igazolása mindkét országban a törvényhozó testület hatáskörében maradt.<sup>33</sup>

3. *Ausztriában*, ahol a birodalmi és a tartományi szintű törvényhozó testületek 1848-tól kezdve a saját mandátumigazolás francia módszerét gyakorolták, 1880-ban vetődött fel e kérdésnek rendes bírói hatáskörbe való utalása. A vitát a felső-ausztriai nagybirtokos kúriában megejtett választások váltották ki, amelyek során olyan „egyházi haszonélvezők” is szavaztak, akiknek választójogosultságát a vereséget szenvedett pártok — előbb a klerikálisok, utóbb a liberálisok — kétségbe vonták. A ház a liberálisok győzelmével végződött első választást 1880 májusában ezen okból megsemmisítette, a klerikális párti sikert hozó másodikat azonban — heves vita után — korábbi döntését meghazudtolva 1880 decemberében igazolta. A liberálisok Auersperg gróffal az élükön az ügyben az *aktív választójog* elbírálására hatáskörrel rendelkező Reichsgerichthez fordultak, amely 1881 áprilisában a folyamodóknak adva igazat kimondta, hogy az „egyházi haszonélvezőknek” a nagybirtokos kúria választói névjegyzékbe való felvétele törvényellenes volt. A képviselőház és az egyik felsőbírószág elvileg ugyan *különböző* kérdésekről döntött, hiszen az előbbi a megválasztottak, az utóbbi viszont a választók jogáról ítélt, állásfoglalásuk elentéyes volta mégis heves politikai és jogi vitát váltott ki. A képviselőház 1881. május 2-án Hohenwart javaslatára az ellenzéki liberálisok tiltakozása dacára különbizottságot küldött ki saját jogai védelmében a Reichsgericht hatáskörének megvizsgálására, amely azonban soha sem terjesztett elő véleményt.

E konfliktus nyomán, röviddel a törvényhozási periódus lejárta előtt, 1885 februárjában Coronini gróf törvényjavaslatot nyújtott be, amely három felsőbírószág: a Reichsgericht, a Verwaltungsgerichtshof és az Oberster Gerichtshof bíráiból összeállított *Gerichtshof für angefochtene Reichsrathswahlen* felállítását indítványozta. Az igazolásoknak független bíróságra való átruházását az angol, a svéd és a magyar (!) példára hivatkozva Heinrich Jaques liberális ügyvéd képviselő és az akkor még bécsi professzor, Georg Jellinek egyaránt a politikailag motivált parlamenti ítélkezési gyakorlatot elítélve és az igazolások materialisan bíráskodási jellegét kiemelve nagy előszeretettel ajánlották. Jaques az *Oberster Gerichtshof und Cassationshof* mellett kíván egy önálló *Wahlprüfungs-Senat*ot alakítani, amely e fórum 8 bírāja mellett 7 ügyvédet, közjegyzőt, ill. jogász-professzort is tagjai közé számlált volna. Jellinek ezzel szemben a más közjogi hatáskörrel, egyebek mellett az aktív választójoggal kapcsolatos viták eldöntésével is felruházott *Reichsgerichte*re kívánta bízni e feladatot is.

Később Coronini gróf Jaques képviselővel együtt újította meg javaslatát, ezt azonban a ház 1886. február 12-én a lengyel képviselők heves ellenzése folytán az első olvasásban elvetette. Jaques 1891-ben új javaslattal élt, miszerint a választási bíróság a Reichsgericht és a Verwaltungsgerichtshof 3—3 bírájából állt volna, e javaslat azonban elsüllyedt az általános választójogi reform aktái között.

A Reichsrat képviselőházának mindenkori többsége a politikai eszközként is felhasználható választási bíráskodást nem kívánta kiengedni kezéből. A dualizmuskori magyar viszonyokkal való párhuzamossága miatt különös figyelmet érdemel a *nemzetiségi problémáknak* e felbukkanása a részben dél-szlávok

<sup>33</sup> Braunas, *passim*; Constitution de la Belgique; Errera, 105.; „Maquardsen's Handbuch” IV/1/4—6., IV/2/1.; 3; Piconi, Hatschek, 1915, 460—474.

által lakott területekről (Istria, Krajna, Dalmácia) és különösen a Kelet-Galiciából beérkező választási panaszokban. Az utóbbi területen a lengyel slachta ragaszkodott politikai hegemoniájához a ruthén (ukrán) parasztsággal szemben. A több alkalommal emberhalállal járó választások ellen tiltakozó panaszok elbírálása gyakran évekig húzódott, s többnyire igazolással végződött.

4. Új viszonyok között végülis az 1920. évi alkotmány ruházta át e hatáskört az általa létrehozott *Verfassungsgerichtshof*-ra, amely a szövetségi, ill. tartományi szintű képviselői intézmények, valamint minden más „általános képviselőtestület” megválasztásai elleni megtámadások elbírálása mellett e testületek által saját tagjaik mandátumvesztésre tett javaslatok fölött is döntött. Ez utóbbi hatáskör, amelybe pl. az összeférhetetlenség miatti utólagos mandátumvesztés is beletartozott, éppúgy nem tekinthető a hagyományos választási bíráskodás részének, mint az 1931-es alkotmánymódosítással — német birodalmi mintára — ugyanide utalt szövetségi elnökválasztások felülvizsgálata.

A lajstromos választási rendszer konzekvenciáinak következetes tudomásulvételét mutatja, hogy — kevés kivételtől eltekintve — maguk a választópolgárok nem nyújthattak be választási megtámadásokat, azokkal ugyanis csak az ún. választási párt (*Wahlpartei*), azaz a lajstrom ajánlásában részt vett ajánlók közössége élhetett.<sup>34</sup>

5. Az egykori Monarchia utódállamai közül *Csehszlovákia* is hasonló útra lépett, amennyiben speciális választási bíróságot állított fel, amely egyrészt hivatalból vizsgálta a választásokat, másrészt elbírálta az ellenük érkezett panaszokat. Az osztrák megoldáshoz hasonlóan panasszal itt is csak az ún. választási párt élhetett. Végül megemlítjük, hogy *Lengyelországban* a *legfelsőbb bíróság* gyakorolta a választási bíráskodást is. A nem említett államokban általában megmaradt, ill. bevezetésre került a törvényhozó testületek hagyományos saját-bíráskodása, amely alól kivételt csak egyes észak-európai országok képeztek.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Adamovich; Ermacora, 1956; Ermacora, 1967, 42., 65.; 33., 106., 139., 151., 186., 243., 411., 496.; Hellbling, 376—377., 416—417.; Jaques; Jellinek, 1885; Kluge, Kolmer Bd. I. 163., 247., 264., Bd. II. 62., 90—92., Bd. III. 111—116., 157., Bd. IV. 148—151.; Bd. V. 11., 341., 371., Bd. VI. 23., 141., 160., 193—197., Bd. VII. 135., Bd. VIII. 257—258.; Kulisch, 171—174.; 235—239.; „Maquardsen's Handbuch” Bd. IV/1/1.; Ulbrich, 359—360.

<sup>35</sup> Braunias Bd. I., 4., 32., 68., 339., 444., 446., 585—590.— Itt jegyezzük meg, hogy a régi, nemesi köztársaságbeli lengyel *sejm* sem nélkülözte a választási bíráskodás feudalizmuskori elemeit, melyek a XVII—XVIII. században az angol és svéd megoldáshoz képest is fokozottabban aláhúzták a rendek, különösen a nemesség önállóságát. A királyi meghívólevelek eleve lehetőséget nyújtottak arra, hogy „a megelőző országgyűlés marsalljának kifogások (*zarzuty*) adassanak át, melyek a követválasztások érvényessége vagy egyes követek személyisége ellen vannak intézve, s melyeket a denunciansoknak vagy meghatalmazottjaiknak kell beadniok”. Az ünneplés királyi megnyitó után a követek háza nyomban a megtámadott választások felülvizsgálatába (*ruği, Rügen*) fogott. A gyűlés vezetésével ideiglenesen megbízott követ erre az alkalomra eltávolította az ülésteremből a hallgatóságot, ott a követeken kívül csak a panaszosok maradhattak vissza. A választások felülvizsgálata legfeljebb három, sőt az 1678-as constitutio szerint csupán egy napig tarthatott, a valóságban azonban olykor hetekig elhúzódott, ami végeredményben lehetetlenné tette a *sejm* érdemi munkájának megkezdését. A választások felülbírlata során eltávolították mindazon követeket, „kiknek pörük van, törvényszéki deputátusok, marasztaló ítélet súlya alatt állanak, vagy akinek a tartománygyűléseken történt megválasztására vonatkozólag visszasságok mutathatók ki”. A választások megsemmisítéséhez az 1768-as constitutio pusztán szavazattöbbséget követelt meg, a *liberum veto* alkalmazására tehát ezt kö-

## 2. §. A választási bíráskodás svéd rendszere

1. Más feudális országokhoz hasonlóan a svéd országgyűlés tagjainak igazolása eredetileg a királyi kancellária hatáskörébe tartozott, de 1598-ban már az uralkodó által megbízott férfiak előtt történt. Előbb csak a nemesség kapta meg, majd 1723-ban valamennyi rend elnyerte tagjai meghatalmazásainak önálló igazolási jogát. A XVIII. század visszaélésektől terhes országgyűlési választásainak pártos elbírálása az angol viszonyokhoz hasonlóan itt is azt mutatta, hogy a többségi párt rendszeresen visszaél e hatáskörrel, miért is annak átruházásáról kellett gondoskodni.

Az 1810-es „országgyűlési rend” a panaszok elbírálását elsőfokon a tartományi helytartóra (*Landshöfding*), másodfokon pedig a legfelsőbb bíróságra (*Högsta Domstol*) ruházta, a meg nem támadott mandátumok formális igazolását a kamara hatáskörében hagyta, amely azt egy, az igazságügyminiszter elnökletével működő bizottság segítségével gyakorolta. A lajstromos választási rendszer bevezetésével párhuzamosan 1909-ben e bíróság helyébe az egyéb közjogi perekben is eljáró közigazgatási bíróság (*Regeringsraeit*) került.

A svéd parlamenti jogban az angolhoz hasonlóan igen korán megjelentek a választási bíráskodás *anyagi* szabályainak csírái. Az említett 1810-es szabályozás pl. tiltotta a hivatalnokoknak és más személyeknek a választásokba való illetéktelen beavatkozását. Az 1909-es házszabályok szerint a petíció, amelynek tárgya a választójog megrövidítése, a kerületben megválasztható személyek számának túllépése, a választási eljárás szabályainak megsértése, valamint a választási szabadság korlátozása, ill. meg nem engedett választási befolyásolás kifejtése lehetett, csak akkor vezetett eredményre, ha — a másodikként említett tárgytól eltekintve — a felhozott okok a választás eredményére *döntő* hatást gyakoroltak.<sup>36</sup>

2. A két világháború között *Finnországban* is hasonló rendszer érvényesült, amennyiben a petíciók fölött els fokon a *tartományfőnökök*, másodfokon pedig a *legfőbb közigazgatási bíróság* döntött. *Észtországban* az ún. *állambíróság* járt el. E svéd rendszerre emlékeztet egyébként Hessen és Württemberg 1919. utáni választási bíráskodás is, ahol — mint láttuk — e hatáskör az állam-bíróságok és a kamarák között oszlott meg.<sup>37</sup>

vetően nem kerülhetett sor. Vö. Hüppe Siegfried: *A lengyel alkotmány története* (Bp., 1894) 193—194. l.; ugyanő: *Verfassung der Republik Polen* (Berlin, 1867) 140—141. l. E problémával ugyan nem foglalkozik, mégis megemlítjük Hans Roosnak a korabeli lengyel alkotmányfejlődést összefoglaló *Ständewesen und parlamentarische Verfassung in Polen (1505—1772)* c. tanulmányát (In: *Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert*, herausgegeben von Dietrich Gerhard, Göttingen, 1969).

<sup>36</sup> Hatschek, 1915, 475—490.; „Maquardsen's Handbuch” IV/2/2.

<sup>37</sup> Braunias, 138—150.

[1] Adamovich, Ludwig: *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes 1919—1951* (Wien, 1952)

[2] Ball, Kurt: *Das materielle Wahlprüfungsrecht, seine Entwicklung und seine Rechtsgrundsätze* (Berlin, 1931) Rez.: Lammers, Hans-Heinrich: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 92 (1933) 513—515.; Jellinek, Walter: *AöR* 75 (1949) 506—509.

[3] Bemmann, Rudolf: *Zur Geschichte des deutschen Reichstages im XV. Jahrhundert* (Leipzig, 1907)

[4] W[illiam] Blackstone's *Handbuch des Englischen Rechts im Auszuge und mit Hinzufügung der neueren Gesetze und Entscheidungen* von John Gifford Bde I—II. (Schleswig, 1822—1823)

[5] Brandt, Hartwig: *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflussfeld des monarchischen Prinzips* (Neuwied- [West-] Berlin, [1968])

[6] Braunias, Karl: *Das parlamentarische Wahlrecht* Bde I—II. (Berlin—Leipzig, 1932)

[7] Butler, D. E.: *The Electoral System in Britain Since 1918* (Oxford, [1968]<sup>2</sup>)

[8] Charnay, Jean-Paul: *Naissance et développement de la „vérification des pouvoirs“ dans les anciennes assemblées françaises* [1] *Revue Historique de Droit Français et Étranger* 40 (1962) 556—589.; [2] 41 (1963) 20—56.

[9] Charnay, Jean-Paul: *Le contrôle de la régularité les élections parlementaires* (Paris, 1964)

[10] Charnay, Jean-Paul: *Les Scrutins Politiques en France de 1815 à 1962. Contestations et invalidations* (Paris, 1964)

[11] *Constitution de la Belgique, règlements de la Chambre des Représentants et du Sénat, loi électorale, etc.* (Bruxelles, 1835)

[12] Drath, Martin: *Das Wahlprüfungsrecht bei der Reichstagswahl* (Berlin, 1927)

[13] Ehrenberg, Herrmann: *Der deutsche Reichstag in den Jahren 1273—1378* (Leipzig, 1883)

[14] Ermacora, Felix: *Der Verfassungsgerichtshof* (Graz—Wien—Köln, 1956)

[15] Ermacora, Felix: *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen* (Wien, 1967)

[16] Errera, Paul: *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien* (Tübingen, 1909)

[17] Freudenthal, Berthold: *Die Wahlbestechung* (Breslau, 1896)

[18] Gangl, Hans: *Verfassungsfragen der Fünften Republik* (Graz, 1964)

[19] Goltner Dénes: *A képviselőválasztások feletti bíráskodás alapkérdései* [Die Grundlehren der Wahlprüfung, deutscher Auszug] (Szeged, 1937)

[20] Göz, Karl: *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg* (Tübingen, 1908)

<sup>38</sup> Bibliográfiánkban az alábbi rövidítéseket alkalmazzuk:

Annalen = Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik (Herausg. Georg Hirth und Max Seydel)

AöR = Archiv für öffentliches Recht, később Archiv des öffentlichen Rechts

Bd, Bde = kötet, kötetek

Rez. = recenzió

Itt jegyezzük meg, hogy összeállításunkba felvettünk minden, a tanulmányunk címében jelzett témát érintő és általunk áttanulmányozott munkát, még azokat is, amelyekre jegyzeteinkben kifejezetten nem hivatkoztunk, de a belőlük nyert ismeretek munkánkban tükröződnek. Kifejezetten mellőztük viszont az ugyancsak áttanulmányozott második világháború utáni német munkák — többnyire disszertációk — felvételét, ezek ugyanis a megvont korszakhatárunkon kívül esnek és történetileg semmi újat nem mondanak.

- [21] Grey, Earl: *Die parlamentarische Regierungsform. Betrachtet im Hinblick auf eine Reform des Parlamentes* (Prag, 1863)
- [22] Haeblerlin: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* [...] (Berlin, 1797)
- [23] Grube, Walter: *Der Stuttgarter Landtag 1457—1957* (Stuttgart, 1957)
- [24] Guba, Paul: *Der deutsche Reichstag in den Jahren 911—1125* (Leipzig, 1884)
- [25] Hatschek, Julius: *Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten* (Tübingen, 1905)
- [26] Hatschek, Julius: *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria* (München—Berlin, 1913)
- [27] Hatschek, Julius: *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Erster Teil* (Berlin—Leipzig, 1915)
- [28] Hatschek, Julius: *Deutsches und Preussisches Staatsrecht* Bd. I. (Berlin, 1922<sup>1</sup>)
- [29] Hellbling, Ernst C.: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Wien, 1956)
- [30] Holtzmann, Robert: *Französische Verfassungsgeschichte. Von der Mitte des neunten Jahrhunderts bis zur Revolution* (Darmstadt, 1965 [1910])
- [31] v. Hornthal, Johann Peter: *Die peinliche Rechtspflege und der Geist der Regierung in England* (Weimar, 1821)
- [32] Inkulsen, C. H. P.: *Die Kontrolle des Unterhauses über englische Richter.* AöR 21 (1906) 254—266.
- [33] Jaques, Heinrich: *Die Wahlprüfung in den modernen Staaten und ein Wahlprüfungsgerichtshof für Österreich* (Wien, 1885)
- [34] Jellinek, Georg: *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* (Wien, 1885). Az előző tanulmányal együtt recensálta Laband, Paul: AöR 1 (1886) 226—228.
- [35] Jellinek, Georg: *Die Wahlprüfung im Reichstage. Eine Reminiscenz* [1906] In: *Ausgewählte Schriften und Reden.* Bd. II. (Berlin, 1911) 417—418.
- [36] Jellinek, Walter: *Die Zusammensetzung der Landesparlamente, insbesondere das Wahlrecht und die Wahlprüfung.* In: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* Bd. I. (Tübingen, 1930) 629—630.
- [37] Kaisenberg, Georg: *Die Wahlprüfung.* In: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* Bd. I. (Tübingen, 1930) 400—407.
- [38] Kluge, Theobald Konrad Gerhard: *Die Wahlanfechtung im geltenden Recht des Reichs, der deutschen Länder, Danzigs, Österreichs und der Schweiz und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag* (Zwickau, 1933)
- [39] Knorr, Julius: *Statistik der Wahlen zum ersten deutschen Reichstag.* In: *Annalen* 1872 287—363.
- [40] Kolmer, Gustav: *Parlament und Verfassung in Österreich* Bde I—VIII. (Wien—Leipzig, 1902—1914)
- [41] König, Fritz: *Das im Königreich Sachsen für die Wahlen zur zweiten Kammer der Ständeversammlung gegenwärtig geltende Recht.* AöR 17 (1902) 34—92.
- [42] Frhr. Kress von Kressenstein, Karl Christoph: *Der bayerische Landtag als Prüfungsinstanz für Wahlen und Abstimmungen* (München, 1932)
- [43] Kulisch, Max: *Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht* (Leipzig, 1900)
- [44] Kunze, Sigrid: *Wahlkosten und Wahlchancengleichheit bei den Unterhauswahlen in Grossbritannien* (Hamburg, 1968)
- [45] Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (Tübingen, 1911<sup>5</sup>)
- [46] Lebon, André: *Das Verfassungsrecht der französischen Republik* (Tübingen, 1909)
- [47] Leser, Guido: *Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags* (Leipzig, 1908) Rez. Laband, Paul: AöR 24 (1909) 599—600.
- [48] Loewenstein, Karl: *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England vor der ersten Reformbill* [1923] In: *Beiträge zur Staatssoziologie* (Tübingen, 1961) 34—64.

- [49] Loewenstein, Karl: *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation nach der grossen Reform: das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832—1867)* [1924] In: Beiträge... 65—171.
- [50] Loewenstein, Karl: *Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien* Bd. I. *Parlament-Regierung-Parteien* ([West-]Berlin—Heidelberg—New York, 1967)
- [51] Lowell, A. Lawrence: *Die englische Verfassung* Bd. I. (Leipzig, 1913)
- [52] „*Marquardsen's Handbuch* [= Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien. Herausgegeben von Dr. Heinrich Marquardsen] Bde. I/1; II/1; II/2; III/1—I—III; IV/1/IV—VI; IV/2/1—III (Freiburg—Tübingen 1883—1889)
- [53] May, Thomas Erskine: *Das englische Parlament und sein Verfahren Ein parktisches Handbuch* (Leipzig, 1860<sup>1</sup>; 1888<sup>3</sup>)
- [54] May Erskine Tamás: *Az angol parlament és eljárása*. Átdolgozta Barsi József (Pest, 1861)
- [55] May, Thomas Erskine: *Die Verfassungs-Geschichte Englands seit der Thronbeseitigung Georg's III. 1760 bis 1860* Bde I—II (Leipzig, 1862—1863)
- [56] Mayer, Max Ernst: *Verbrechen und Vergehen in Beziehung auf die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte* (Abschn. 5. des II. Teiles des RStrGB) (Berlin, 1906)
- [57] Meyer, Georg: *Das parlamentarische Wahlrecht* (Berlin, 1901)
- [58] Meyer, Otto: *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen* (Tübingen, 1909)
- [59] von Mohl, Robert: *Ueber die Untersuchung bestrittener ständischer Wahlen durch die Abgeordneten-Kammern selbst* [1847] In: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*. Bd. I. (Tübingen, 1860) 3—32.
- [60] von Mohl, Robert: *Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassungsgebenden Reichstages* (Heidelberg, 1848)
- [61] von Mohl, Robert: *Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum deutschen Reichstage* (Tübingen, 1874)
- [62] Morgenstierne, Bredo: *Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen* (Tübingen, 1912)
- [63] Moser, Johann Jacob von denen Teutschen Reichs-Tagen I. Theil [1774] (Osnabrück, 1967)
- [64] Moser, Johann Jakob: *Teutsches Staatsrecht* Bde. 9., 39., 44., 45. [1743—1751] (Osnabrück, 1969)
- [65] Ofner, Julius: *Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht* AöR 18 (1903) 219—246.
- [66] O'Leary, Cornelius: *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868—1911* (Oxford, 1962)
- [67] Oppermann, Thomas: *Britisches Unterhauswahlrecht und Zweiparteisystem* (Karlsruhe, 1961)
- [68] Philip, Loic: *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises* (Paris, 1961)
- [69] Piconi, Vito: *Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden* (Aarau, 1945)
- [70] Pregel, Th.: *Beiträge zur Wahlprüfungsstatistik des deutschen Reichstages 1871—[18]90*. In: *Annalen* 1892 1—90.
- [71] Rauch, Karl: *Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert* (Weimar, 1905)
- [72] Rehm: *Wahlbeeinflussung*. In: *Deutsche Juristen Zeitung* 17 (1912) 62—65.
- [73] Riess, Ludwig: *Geschichte des Wahlrechtes zum englischen Parlament im Mittelalter* (Leipzig, 1885)
- [74] Schmitt, Eberhard: *Repräsentation und Revolution. Eine Untersuchung zur Genesis der kontinentalen Theorie und Praxis parlamentarischer Repräsentation aus der Herrschaftspraxis des Ancien régime in Frankreich (1760—1789)* (München, 1969)
- [75] Schubert, Friedrich Hermann: *Die deutschen Reichstage in der Staatslehre der frühen Neuzeit* (Göttingen, 1966)
- [76] Seydel, Max: *Der deutsche Reichstag*. In: *Annalen* 1880 352—432.
- [77] Stier—Somlo: *Die Wahlprüfungen im Reichstage*. In: *Das Recht* 11 (1907) 89—95.

[78] Stauber, Heinrich: *Das englische System der Prüfung angefochtener Unterhauswahlen durch das Gericht. Unter Berücksichtigung der Entscheidung bestrittener parlamentarischer Wahlen in anderen modernen Staaten* (Zürich, 1928)

[79] Tecklenburg, Adolf: *Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789* (Tübingen, 1911)

[80] Ulbrich, Joseph: *Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrecht* (Berlin, 1883)

[81] Vahlen, Alfred: *Der deutsche Reichstag unter König Wenzel* (Leipzig, 1892)

[82] *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung*. Herausgegeben von Mosler, Hermann (Köln—[West-]Berlin, 1962)

[83] *Verhandlungen des Neunzehnten Deutschen Juristentages* Bde. 1—3. (Berlin—Leipzig, 1888)

[84] Wacker, Carl: *Der Reichstag unter den Hohenstaufen* (Leipzig, 1882)

[85] *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch*. Hg.: Sternberger, Dolf und Vogel, Bernhard. Redaktion von Nohlen, Dieter Bd. I. 1. und 2. Halbbände ([West-]Berlin, 1969)

[86] Walz, Ernst: *Ueber die Prüfung der parlamentarischen Wahlen*. In: *Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege* 34 (1902) 125—135., 135—164., 149—156., 161—165., 169—174., 177—181., 185—192. Rez.: Laband, Paul: *AöR* 17 (1902) 600—601.

[87] Walz, Ernst: *Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden* (Tübingen, 1909)



DIE GESCHICHTE DER WAHLPRÜFUNG IN EUROPA

(Inhalt)\*

Einleitung

1. Über die Themenwahl 2. Zum Begriff der Wahlprüfung

I. England

§ 1. *Die Entstehung und die Entwicklung der parlamentarischen Wahlprüfung bis zum Jahre 1868*

1. Die Wahl zum Parlament in den XIII—XIV. Jahrhunderten 2. Die Legitimation der gewählten Parlamentsmitglieder durch königliche Organe in den XIV—XVI. Jahrhunderten 3. Der Übergang der Wahlprüfung zum *House of Commons* im XVII. Jahrhundert. Der Fall *Goodwin/Fortescue* (1604) 4. Die Ausdehnung dieses Befugnisses. Der Fall *Ashby/White* (1704) 5. Die organisatorischen und prozessuellen Rahmen der parlamentarischen Wahlprüfung bis zum Jahre 1770 6. Die Regelung der Wahldelikte in den XVII—XVIII. Jahrhunderten 7. Die korrupten Parlamentswahlen im XVIII. Jahrhundert 8. Das organisatorische Gesetz vom Jahre 1770 (*Grenville Act*); die Übertragung des Befugnisses auf Wahlprüfungskommissionen 9. Die Organisation und das Verfahren der parlamentarischen Wahlprüfung nach der Reform vom Jahre 1848 10. Die materiellrechtliche Entwicklung der Wahlprüfung in den Jahren 1841—1858

§ 2. *Die Übertragung der Wahlprüfung auf ordentliches Gericht*

1. Die Entstehung des Gesetzes vom Jahre 1868 (*Election Petitions and Corrupt Practices Act*) 2. Die späteren organisatorischen Modificationen 3. Das richterliche Verfahren 4. Die Judikatur der Wahlprüfung und die Entstehung des Gesetzes vom Jahre 1883 (*Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*) über das materielle Wahlprüfungsrecht 5. Die Wahlprüfungsjudikatur nach dem Jahre 1883

II. Frankreich

§ 1. *Die Prüfung der Wahlmandate in den États Généraux (1302—1614)*

1. Die organisatorischen und prozessuellen Rahmen der Prüfung 2. Über die Praxis der Prüfung

§ 2. *Die Entstehung der Mandatsverification (vérification des pouvoirs) der französischen gesetzgeberischen Körper im Jahre 1789*

\* Mit diesem erweiterten Inhaltsverzeichniss möchte ich nur einen kleinen Überblick über die allgemeine europäische Institutionsgeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung geben. Zu diesem Aufsatz, der eine Vorstudie zu meiner zukünftigen Kandidatur-Dissertation *A választási bíráskodás története Magyarországon* (= *Die Geschichte der Wahlprüfung in Ungarn*) ist, habe ich das Material als DAAD-Stipendiat im akademischen Jahr 1970/1971 in Mannheim, bzw. Heidelberg gesammelt.

1. Diskussion über die Verification in den *États Généraux* unter den Ständen (Mai—Juni 1789) 2. Die gemeinsame Verification der Mandate in der Nationalversammlung (*Assemblée nationale*) 3. Die theoretischen Probleme. Die Verification ist Gerichtsbarkeit der Nationalversammlung.
- § 3. *Die Mandatsverification in den französischen gesetzgeberischen Körpern nach dem Jahre 1789*
  1. Die Regelungsgeschichte der Verification vom Jahre 1791 bis zum Jahre 1958 2. Die Organisation und das Verfahren der Verification 3. Die unvollständige Regelung des materiellen Wahlprüfungsrechts 4. Die Verificationspraxis vom Jahre 1791 bis zum Jahre 1799 5. Die Verificationspraxis zur Zeit der Restauration und des Julikönigtums (1815—1848) 6. Die Verificationspraxis zur Zeit der zweiten Republik (1848—1851) 7. Die Verificationspraxis zur Zeit des zweiten Kaisertums (1852—1870) 8. Die „klassische“ Zeit der Verification: die dritte Republik (1870—1940) 9. Der Gedanke der Übertragung des Verificationsbefugnisses auf ein Gericht

### III. Deutschland

- § 1. *Die Legitimation der Gewalten im alten Reichstage*
  1. Die Repräsentation im feudalen Reichstage 2. Die Legitimation der Mandate im Reichstage in den XVI—XVIII. Jahrhunderten 3. Über die Legitimation der Landtagsmitglieder
- § 2. *Die Eindringung der bürgerlich-konstitutionellen Ordnung der Mandatsverification*
  1. Die traditionelle Legitimation und die Verification französischer Abstammung in den süd- und mitteldeutschen Ländern im Wormärz 2. Robert von Mohl über die Wahlprüfung 3. Der Vorschlag von Robert von Mohl über die Regelung der Wahllegitimation nach englischem Muster 4. Die Regelung der Wahlprüfung der konstitutionellen Nationalversammlung in Frankfurt am Main unter dem Einfluss des französischen Beispiels (1848)
- § 3. *Die Wahlprüfung im Deutschen Reich bis zum Jahre 1918*
  1. Die reine Übernahme der Organisation und des Verfahrens der Mandatsverification nach französischem Muster 2. Die Aufstellung der Wahlprüfungskommission nach dem Vorschlage von Robert von Mohl im Jahre 1876. Das Wahlprüfungsverfahren im Reichstage nach dem Jahre 1876 3. Die materielle Wahlprüfungspraxis im Reichstage 4. Die Entwicklung der Wahlprüfung in den Landtagen 5. Der Gedanke der Übertragung der Wahlprüfung auf ein Gericht
- § 4. *Die Wahlprüfung zur Zeit der Weimarer Republik*
  1. Die Organisation und das Verfahren des Wahlprüfungsgerichtes beim Reichstag 2. Die materielle Praxis des Gerichtes 3. Die Wahlprüfung in den deutschen Ländern

### IV. Andere Staaten

- § 1. *Die Übernahme des französischen Systems der Mandatsverification in anderen europäischen Ländern. Der Weg der weiteren Entwicklung*
  1. Die allgemeine Übernahme des französischen konstitutionellen Systems der *vérification des pouvoirs* 2. Der spätere Einfluss der englischen Wahl-



prüfung in einigen kontinentalen Staaten (Ungarn, Spanien, Griechenland)

3. Die Wahlprüfung in Österreich. Jellinek'scher Vorschlag: *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* (1885) 4. Die Übertragung der Wahlprüfung auf den Verfassungsgerichtshof (1920) 5. Die gerichtliche Wahlprüfung in der Tschechoslowakei und Polen nach dem ersten Weltkrieg

§ 2. *Die schwedische Ordnung der Wahlprüfung*

1. Die Entstehung und die Entwicklung des zweistufigen Wahlprüfungssystems in Schweden 2. Die ähnliche Ordnung nach dem ersten Weltkrieg in Finnland und Estland



## TARTALOM

|  |    |
|--|----|
| <i>Bevezetés</i> .....   | 3  |
| <i>I. Anglia</i> .....   | 5  |
| 1. §. A parlamenti választási bíráskodás kialakulása és fejlődése 1868-ig                                | 5  |
| 2. §. A választási bíráskodás átruházása rendes bíróságra .....  | 14 |
| <i>II. Franciaország</i> .....   | 20 |
| 1. §. A meghatalmazások felülvizsgálata az Etats Generaux-ban (1302—1614) .....                          | 20 |
| 2. §. A francia törvényhozó testületek mandátumigazolási rendszerének létrejötte 1789-ben .....          | 22 |
| 3. §. A francia törvényhozó testületek mandátumigazolása 1789 után ...                                   | 25 |
| <i>III. Németország</i> .....  | 35 |
| 1. §. A meghatalmazások legitimációja a feudális Reichstagban .....                                      | 35 |
| 2. §. A mandátumigazolás polgári alkotmányos rendszerének behatolása                                     | 37 |
| 3. §. A választási bíráskodás a Német Birodalomban 1918-ig .....   | 39 |
| 4. §. A választási bíráskodás a Weimari Köztársaságban .....   | 44 |
| <i>IV. Más országok</i> .....  | 46 |
| 1. §. A francia mandátumigazolási rendszer átvétele Európa más államaiban. A további fejlődés útja ..... | 46 |
| 2. §. A választási bíráskodás svéd rendszere .....   | 50 |
| <i>Bibliográfia</i> .....  | 51 |
| <i>Inhalt</i> .....  | 55 |

Felelős kiadó: dr. Kovács István  
75-2670 — Szegedi Nyomda